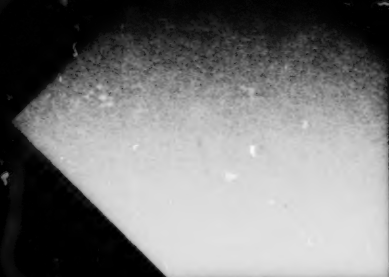
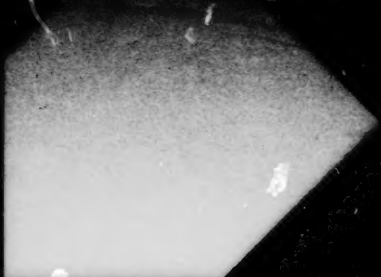


Canada Mortgage
and Housing
Corporation



Société canadienne
d'hypothèques et
de logement



CMHC

**RESIDENTIAL RENOVATION
OVERVIEW**

SUMMARY REPORT

**Program Evaluation Division
Canada Mortgage and Housing Corporation**

April 1988



SYNOPSIS

Residential renovation has been one of the growth industries of the 1970s and 1980s. As the federal government housing agency, Canada Mortgage and Housing Corporation has a vital interest in the physical condition of the existing housing stock. For this reason, CMHC has been actively involved in the renovation field for many years. To address the lack of information on the renovation market, CMHC conducted national surveys of homeowners, landlords and tenants (the National Housing Study) and renovation firms (the Residential Renovation Industry Survey) in 1986.

The main purpose of this study is to communicate the findings of these surveys and their implications for the renovation market. The report provides a comprehensive review of residential renovation activity in Canada. It examines the physical condition of the low-rise housing stock and the characteristics and behaviour of firms and property owners participating in the renovation market. Evidence on the presence or absence of market problems is assessed in order to identify areas where remedial action may be appropriate.

NEED FOR REPAIR

The National Housing Study provides owners'/occupants' assessments of the condition of their dwelling. Just over one third (35%) of the low-rise stock was estimated to be in need of repairs. The majority of repair requirements were of a minor nature (25% of the stock) but 10 per cent of the low-rise stock was reported to require major repairs. This estimate of major repair need falls between those available from the 1981 Census and Statistics Canada's Surveys of Household Facilities and Equipment. The incidence of low-rise dwellings in need of major repairs is highest in rural areas and in the Atlantic region, in the rental stock and among dwellings constructed prior to 1941.

Repair cost requirements were estimated by building experts as part of the National Housing Study. The average repair cost for homeowner dwellings was \$3 396, however, half of the dwellings required less than \$1 600 in repairs. Dwellings assessed by the homeowners as being in need of major repairs, were estimated by the experts to require an average \$6 989 in repair expenditures to bring them up to standard. Those in need of minor repairs required an average \$3 640 in repairs.

A comparison of the dwelling condition ratings provided by the owners/occupants with those provided by the building experts revealed that consumer perceptions of repair requirements are not always accurate. Roughly three out of every five homeowners and about half the landlords provided the same condition rating as the building experts. For dwellings rated by the building

experts as being in need of major repairs, however, only 36 per cent of homeowners and 15 per cent of landlords recognized the severity of the need for repairs.

THE RESIDENTIAL RENOVATION MARKET

Data from the National Housing Study indicate that 50 per cent of homeowners, 61 per cent of landlords and 24 per cent of tenants undertook some form of renovation work in 1985. Homeowners spent \$3 380 on average in 1985 while landlords spent about half as much, \$1 815 per unit on average. Homeowners undertook more improvements than maintenance or repairs and favoured exterior and interior items over mechanical work. Landlords, on the other hand, reported more maintenance work than repairs or improvements. Work undertaken by tenants was fairly evenly distributed among maintenance, repair and improvement categories.

Data from the Residential Renovation Industry Survey provides information on the structure and operation of 1 004 firms across Canada. On average, these firms derived 64 per cent of their sales from renovation. The firms are somewhat older and larger than has been previously believed, having 5.3 full-time employees and being in business for 10.5 years, on average. The data suggest that informal means of obtaining business characterize the renovation industry: the most popular methods being word-of-mouth and the Yellow Pages.

MARKET PROBLEMS

It is clear that dwellings occupied by low-income homeowners are in poorer condition and that low incomes act as a constraint on the undertaking of required repairs. Low-income homeowners exhibited the lowest propensity to plan renovation work. Low-income tenants were more likely to be seriously affected by rent increases resulting from renovation undertaken by their landlord. However, a significant proportion of the dwellings in need of repair were occupied by households with moderate to high incomes. For these higher income households, inaccurate perceptions of the costs and benefits of renovation may lead them to avoid doing work even though their dwelling is in need of major repair.

For renovators, access to financing was not a major factor influencing their decision to renovate. Less than 5 per cent of homeowners and ten per cent of landlords cited financial factors as reasons for not renovating. Government regulations were also found to be of only minor importance in their decision not to renovate. Roughly three per cent of homeowners and five per

cent of landlords cited government 'red tape'. Concern over potential property tax increases was reported with greater frequency by both homeowners (7%) and landlords (9%) as a reason for not renovating.

Overall, the structure and operation of the renovation industry appear to be an appropriate response to the characteristics of the renovation market. Access to loan or credit financing was cited as an operational constraint by about one-third of the firms using these methods, primarily newer, less established firms. Although one-half of the firms surveyed felt that government regulations have a definite effect on their operating costs, no one type of regulation was identified by more than 30 per cent of the firms. The regulations cited most often were building codes (26%) and the permits and approval process (27%).

Renovation firms currently obtain information on renovation techniques and materials largely in an informal manner. Building materials suppliers and word-of-mouth were the sources most frequently cited and given the highest utility rating by users. Renovating homeowners and landlords also cited informal sources of information as being the most useful. However, the reliance on informal methods for information and technology transfer may permit improper or inefficient techniques to be passed on at the expense of newer or more appropriate ones.

When asked about the last renovation job done for them by a contractor, homeowners and landlords reported less satisfaction with the timeliness of the work than with the quality of materials or workmanship. Even though overall satisfaction levels were high, this points to an area where management practices of firms could be improved.

SUITABILITY OF RECENT PROGRAMS

CMHC's involvement in residential rehabilitation has included the ongoing Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP) and the terminated Canada Home Renovation Plan (CHRP). An evaluation of RRAP concluded that the program was relatively successful in meeting the rehabilitation needs of low-income homeowners and could be more successful at meeting the needs of low-income tenants. Changes to the program in 1986 included targetting homeowner assistance to households in core housing need and increasing the maximum rental assistance to minimize the impact of post-rehabilitation rent increases on tenants in low rent units. The evaluation of CHRP revealed that the program's ability to reach low and moderate income households was limited by the requirement for the homeowner to provide at least two-thirds of the total cost of the work. However, this

requirement helped the program to better achieve its primary objective of generating employment.

IMPLICATIONS

An examination of the characteristics of homeowners in the National Housing Study sample revealed that 29 per cent of those occupying dwellings in need of major repairs would be eligible for RRAP assistance. However, the amount of forgiveness available to them might not be sufficient to cover all of the required repairs to their dwelling, as the average repair costs assessed by the building experts for dwellings in need of major repairs were greater than the maximum forgiveness amount. The success of RRAP will depend on the ability and willingness of RRAP recipients to take on non-forgivable loans or provide equity for a portion of the cost of required repairs.

Middle and upper income households who do not undertake necessary repairs may be expressing an inaccurate perception of the potential benefits accruing from renovation or a preference for something other than housing quality. Attempts to educate consumers and to improve their knowledge of repair requirements and renovation practices will ultimately lead to a more informed and efficient marketplace.

Data on the use and usefulness of information on renovation in general, both for consumers and firms, suggest that there is room for improvement in the information currently available. Current initiatives aimed at improving the content and format of CMHC information represent an appropriate response to some of the evidence presented in this study. In addition, strengthening the effective transfer of information through less formal channels would be beneficial as these have been shown to be the most used and most useful means of conveying renovation information.

CONCLUSION

The Residential Renovation Overview study was undertaken with the intent of addressing the lack of information on the renovation market. The study has presented the results of national surveys of consumers and renovation firms and their implications for the renovation market.

I INTRODUCTION

Residential renovation has been one of the growth industries of the 1970s and 1980s. Expenditures on materials and contracted labour have grown from \$1.7 billion in 1971 to \$13.3 billion in 1986. For most of the 1980s, expenditures on renovations have surpassed levels recorded for new residential construction. Residential renovation activity is expected to continue to grow in the coming decade and to surpass \$20 billion in expenditures within 10-15 years.

As the federal government's housing agency, Canada Mortgage and Housing Corporation has a vital interest in the physical condition of the existing housing stock. Part of the Corporation's mandate, as expressed in the preamble to the National Housing Act, is "...to promote...the repair and modernization of existing houses...". For this reason, CMHC has been actively involved in the renovation field for many years. CMHC's involvement has taken many forms, including the operation of rehabilitation subsidy and loan programs, the establishment of rehabilitation standards and the advancement of technical knowledge through its research activities.

Despite the growing importance of renovation, there has been relatively little information collected on the nature of the renovation market, on the activities of property owners and renovation firms, and on the presence or absence of problems in the operation of the market. In response to this information gap, CMHC conducted two national surveys of homeowners, landlords and tenants, and renovation firms in 1986. The National Housing Study and the Residential Renovation Industry Survey provide a wealth of new information and provide the basis for this overview study of residential renovation.

The main purpose of this study is to communicate the findings of these surveys and their implications for the renovation market. The report provides a comprehensive review of residential rehabilitation activity in Canada. It examines the physical condition of the low rise housing stock and the characteristics and behaviour of firms and property owners participating in the renovation market. Evidence of the presence or absence of market problems is assessed in order to identify areas where remedial action may be appropriate. The suitability of recent federal programs is examined in the context of the market problems identified. Finally, a range of alternatives is identified for consideration in future discussions on the residential renovation sector.

II NEED FOR REPAIR

A. THE ROLE OF RESIDENTIAL RENOVATION

Renovation encompasses a broad range of activities. It is useful to distinguish between two major types of renovation activity: that which is undertaken in order to maintain residential properties in their original condition, and that which aims to substantially improve the quality of residential properties.

The first category consists of many of the more popular and less costly types of residential renovation, including ongoing maintenance activities as well as the repair or replacement of damaged or worn out dwelling components. Maintenance and repairs accounted for just under one-quarter (24%) of the total renovation-related expenditures on materials and contracted labour in 1985.

The second category is considerably more diverse in nature, involving larger scale and more expensive types of work. Examples of this type of work include projects which improve the quality of the dwelling by upgrading or modernizing, additions which increase the available living space, or conversions which alter the internal layout of the living space, the number of self-contained dwellings within the property or convert a previously non-residential structure to residential use. Additions and improvements became more commonplace during the 1970s and 1980s, rising from 63 per cent of total renovation expenditures in 1971 to 76 per cent in 1985.

Renovation work is undertaken for a variety of reasons. Maintenance and repairs are commonly undertaken to counter the depreciation brought on by the aging process and the wear and tear associated with everyday use. In the process, health or safety hazards may be removed, ongoing maintenance and operating costs reduced, and the physical life of the dwelling extended. In contrast, additions and improvements are often related less to the aging of the dwelling itself, than to demands brought on by changing consumer tastes and preferences, lifestyles, or household composition.

Insofar as most types of renovation have an impact on the expected sales price of the dwelling they are often regarded as an investment. For homeowners, the cost of investing in the renovation of an existing dwelling is typically weighed against the costs of alternative actions (e.g. doing nothing or moving to a different dwelling).

Evidence of the economic attractiveness of renovation as an investment has been provided by a study of the relative cost effectiveness of renovation versus replacement as competing options for the treatment of 23 substandard residential sites in four Canadian cities (Saint John, Montreal, Sault Ste. Marie and Saskatoon). After accounting for differences in the initial condition of the properties, the study analyzed the relative impact of the two investment strategies on rent levels, ongoing maintenance and operating costs, and the expected life of the building. In each of the 23 properties examined, renovation was found to be the more cost-effective solution, even when the existing property could be replaced with a higher density residential building.

B. MEASURES OF DWELLING CONDITION

Although additions and improvement account for the majority of renovation expenditures, it is repairs and replacements that provide the primary focus for policy priorities. This is because these activities directly influence the health and safety of occupants.

How large are the repair requirements of Canada's existing housing stock? Data obtained from Statistics Canada's Survey of Household Facilities and Equipment (HFE) indicate that roughly 26 per cent of the housing stock (2.4 million dwellings) was in need of repairs in 1985. Just under half of these units (1.1 million) fell into the major repair need category. National Housing Study data pertaining to the condition of the low-rise stock yield a somewhat higher estimate of repair need (see Table 1). Low-rise dwellings (in structures of under five stories) accounted for approximately 91 per cent of occupied private dwellings in 1986. Just over one-third (35%) of this stock was reported to require repairs. The majority of repair requirements were of a minor nature. Only 10 per cent of the low-rise stock was reported to require major repairs.

The incidence of low-rise dwellings in need of major repairs is highest in rural areas and in Atlantic Canada, in the rental stock, and among dwellings constructed prior to 1941. Despite the markedly higher incidence of repair need in the older housing stock, the incidence of repair requirements among the stock constructed during the 1960s, 1970s and 1980s reveals that housing maintenance and repairs are important considerations for newer dwellings as well. Dwellings constructed after 1960 account for 27 per cent of the stock in need of major repair and 42 per cent of the minor repair requirements.

Property owners and occupants were most critical of the condition of the exteriors of their dwellings, followed by

dwelling interiors and mechanical systems. Dissatisfaction was reported most frequently for roofs, doors, windows, insulation and flooring.

TABLE 1
INCIDENCE OF REPAIR NEED: LOW-RISE DWELLINGS, 1986

TENURE AND LOCATION	MAJOR REPAIR (%)	MINOR REPAIR (%)	REGULAR MAINTENANCE (%)
ALL DWELLINGS	10.0	25.1	64.9
TENURE			
Owned	8.6	21.5	70.0
Rented	13.1	32.8	54.1
REGION			
Atlantic	13.8	24.8	61.5
Quebec	8.6	24.3	67.1
Ontario	11.1	25.6	63.3
Prairies	9.2	25.7	65.2
B.C.	8.6	24.6	66.8
SETTLEMENT SIZE			
Urban	9.0	25.5	65.5
Rural	13.2	23.0	63.8

SOURCE: National Housing Study, CMHC, 1986.

Another important feature of the National Housing Study was that it included an assessment of the physical condition of a sub-sample of 1 871 dwellings by CMHC building experts. This special survey provided detailed information on the physical condition of the units and an estimate of the cost of repairs required to fix substandard building components.

Substandard owner-occupied dwellings required an average of \$3 396 to repair. However, half of these dwellings required less than \$1 600 in repairs (see Table 2). Dwelling exteriors and interiors required the greatest expenditures (averaging \$2 283 and \$1 987, respectively). Mechanical systems required an average of \$1 456 in repairs.

Dwellings assessed by homeowners to be in need of regular maintenance required an average of \$1 818 in repairs to bring all aspects of the dwelling up to standard. At the other extreme, dwellings assessed by homeowners to be in need of major repairs required an average of \$6 989 in repair expenditures to bring them up to standard. Those in need of minor repair required an average of \$3 640 in repairs.

TABLE 2
ESTIMATES OF EXPENDITURES REQUIRED
TO REPAIR SUBSTANDARD OWNER OCCUPIED DWELLINGS,
LOW-RISE STOCK, 1986

COST OF REQUIRED REPAIRS	EXTERIOR (%)	INTERIOR (%)	MECHANICAL SYSTEMS (%)	TOTAL (%)
\$1 - \$499	32.3	33.3	41.0	25.3
\$500 - \$999	18.3	19.1	17.9	16.3
\$1 000 - \$1 999	18.3	18.1	19.1	18.6
\$2 000 - \$2 999	8.7	9.3	11.5	8.9
\$3 000 - \$3 999	8.0	5.5	3.7	7.0
\$4 000 - \$4 999	2.6	5.6	2.6	5.2
\$5 000 - \$9 999	7.3	6.0	2.2	10.1
\$10 000 and over	4.6	3.0	1.9	8.7
Mean Cost	\$2 283	\$1 987	\$1 456	\$3 396
Median Cost	\$1 150	\$ 998	\$ 600	\$1 600

SOURCE: National Housing Study, CMHC, 1986.

Substandard owner-occupied dwellings located in rural areas required greater than average repair expenditures, as did those which were constructed prior to 1941. As might be expected, a positive relationship exists between dwelling age and the magnitude of required repair expenditures.

A comparison of the dwelling condition ratings provided by property owners and occupants with those prepared by CMHC building experts reveals that consumer perceptions of repair requirements are not always accurate. The accuracy of survey respondents' perceptions of dwelling conditions was lowest for those dwellings in greatest need of attention. Roughly three out of every five homeowners (59%) provided the same condition rating as the building expert. Landlords were somewhat less accurate, matching the expert's rating in only 49 per cent of the cases. For dwellings rated by the building experts as needing major repairs, only 36 per cent of homeowners and 15 per cent of landlords recognized the severity of the need for repairs in their personal assessments. To the extent that property owner perceptions of dwelling conditions influence investments in maintenance and repairs, the tendency to underestimate repair requirements may represent a serious obstacle to the conservation of the existing stock.

III THE RESIDENTIAL RENOVATION MARKET

There are three main groups of actors involved in the residential renovation market: property owners who undertake renovations; firms which provide renovation services; and governments which impact different aspects of renovation activity through regulatory and taxation measures and offer specific programs aimed at influencing the nature of renovations.

A. RENOVATION CONSUMERS

Data from the National Housing Study (see Table 3) indicate that 50 per cent of homeowners, 61 per cent of landlords and 24 per cent of tenants undertook some form of renovation work in 1985 (renovation being defined as maintenance, repairs or improvements).

TABLE 3
CHARACTERISTICS OF RENOVATION WORK: LOW-RISE DWELLINGS, 1985

DWELLING COMPONENT	INCIDENCE OF RENOVATION		
	HOMEOWNERS (%)	LANDLORDS (%)	TENANTS (%)
ANY WORK	51.0	60.7	24.0
TYPE OF WORK			
Maintenance	27.2	42.6	12.2
Repairs	27.1	36.8	12.7
Improvements	36.3	33.6	15.1
DWELLING COMPONENT			
Exterior	42.4	52.2	(1)
Interior	38.0	48.7	22.8
Mechanical	32.7	46.4	14.3

SOURCE: National Housing Study, CMHC, 1986.

NOTE: 1. Information on exterior renovations not collected for tenants.

A comparison of the relative incidence of different types of renovation activity reveals some fundamental differences in the renovation behaviour of different groups of property owners and occupants. For example, the renovation activity of homeowners appears to be more strongly oriented towards improvements (36%) than maintenance or repairs (both 27%). Landlords, on the other hand, reported a higher incidence of maintenance activity (43%) than either repairs or improvements (37% and 34%, respectively). Work undertaken by tenants was more evenly distributed among maintenance, repair and improvement categories.

A greater percentage of both homeowners and landlords reported renovating dwelling exteriors than interiors, and mechanical systems in particular. As would be expected, tenant renovators focused on dwelling interiors.

On average, homeowners spent roughly \$3 380 on renovation work in 1985. When compared to non-renovators, homeowners who renovated in 1985 were found to be younger, more likely to be married with children, had higher incomes and higher socio-economic status. The renovation behaviour of homeowners was relatively stable across all regions of the country, both in terms of incidence and average expenditure.

The national average of renovation expenditures reported by landlords was \$1 815 per unit, approximately 54 per cent of the average expenditure reported by homeowners. Somewhat greater regional variation was observed in the renovation activity of landlords, however. The incidence of landlords undertaking renovation work ranged from a low of about 51 per cent in the Atlantic region to a high of almost 67 per cent in the Prairie region. Per unit expenditures on renovation work ranged from \$864 in British Columbia to \$2 249 in Quebec.

Property owners contributed a significant amount of their own labour in undertaking renovations, through "do-it-yourself" activity. As might be expected, the incidence of do-it-yourself work depended on the type of job. The proportion of renovation work accomplished this way ranged from a low of 31 per cent (for furnace work) to a high of 85 per cent (for painting and wallpapering jobs) among homeowners. For landlords, the incidence of do-it-yourself activity ranged from a low of 22 per cent (also for furnace work) to a high of 52 per cent (for steps and porches). Overall, homeowners were more inclined to undertake renovation work on their own than were landlords.

The renovation activity of homeowners and landlords alike appears to be most strongly motivated by a desire to improve the appearance of dwelling interiors and exteriors, followed by the desire to reduce maintenance and heating costs and increase dwelling safety and resale values (see Table 4). Meeting health and safety regulations, making dwellings bigger or increasing access for the disabled were less common reasons for renovating.

TABLE 4
REASONS FOR RENOVATING: LOW-RISE DWELLINGS, 1985

REASON GIVEN BY RESPONDENT	HOMEOWNERS (%)	LANDLORDS (%)
To look better inside	70.0	56.9
To look better outside	64.6	57.5
To make dwelling safer	49.6	52.7
To make dwelling bigger	23.2	9.3
To meet health and safety rules	28.1	40.9
To reduce heating costs	56.1	46.4
To reduce maintenance costs	49.8	55.2
To increase access for disabled	5.8	5.8
To increase resale value	50.5	46.3

SOURCE: National Housing Study, CMHC, 1986.

B. THE RESIDENTIAL RENOVATION INDUSTRY

The rapid rise in expenditures on renovation has attracted an increasing number of firms to what has clearly become a growth industry. It is difficult, however, to estimate the overall size of the residential renovation industry in Canada because a national inventory of renovation firms does not exist.

The renovation industry is comprised of two principal components: firms which supply labour or professional expertise (general and renovation contractors, specialty subtrades), and firms which supply materials (materials retailers and wholesalers). This report limits its analysis to the former, that is, those firms actively involved in doing renovation work.

Over 3 000 firms are listed in the Yellow Page Directories in Ontario and Quebec under the renovation category. When those who list their firm separately under the category of general contractors or according to individual subtrade classifications are included, the total swells to over 40 000 firms in the two provinces. A sample of firms listed under renovation-related categories in Yellow page directories across Canada was surveyed

in 1986 as part of the Residential Renovation Industry Survey. A total of 1 004 firms responded to the survey, yielding a response rate of 36 per cent. The data provide the most current profile of the structure and operating characteristics of the renovation industry.

On average, the firms surveyed derived 64 per cent of their sales from renovation. Two-thirds could be termed "renovation specialists" (deriving more than half their sales from renovation work). Specialization was most prevalent in Ontario and least evident in Atlantic Canada. This may suggest that specialization is less feasible in smaller markets where firms need to do a greater variety of types of work in order to generate sufficient revenues to stay in business. Among firms specializing in renovations, 79 per cent were involved principally in repairs and improvements. Less than 20 per cent derived over half of their revenues from additions or conversions.

Data from the Residential Renovation Industry Survey reveal that renovation firms are somewhat older and larger than has been previously believed (see Table 5). Nationally, renovation firms were found to have an average of 5.3 full-time employees and to have been in business for 10.5 years. The largest renovation firms operated in the Atlantic region (averaging 7.5 employees). However, the small number of respondents from this region (29 firms) suggests that this figure should be treated with some caution. British Columbia had the smallest average firm size (4.2 employees). The oldest firms were found in Ontario (averaging 11.8 years in business); the youngest were found in the Prairies (averaging 9 years in business).

TABLE 5
SIZE AND AGE OF RENOVATION FIRMS: BY REGION, 1985

LOCATION	SIZE OF FIRM (NUMBER OF FULL-TIME EMPLOYEES)		AGE OF FIRM (YEARS IN BUSINESS)	
	MEAN	MEDIAN	MEAN	MEDIAN
CANADA	5.3	4.0	10.5	8.0
REGION				
Atlantic	7.5	5.0	11.2	8.0
Quebec	6.0	4.0	11.6	8.0
Ontario	5.5	4.0	11.8	10.0
Prairies	5.1	4.0	9.0	6.0
B.C.	4.2	3.0	9.4	6.0

SOURCE: Residential Renovation Industry Survey, CMHC, 1986.

Table 6 illustrates some of the key operating features of renovation firms. The survey results suggest that informal means of obtaining business characterize the residential renovation industry. Word-of-mouth was the most popular means of obtaining clients (cited by 94% of the respondents), followed by the Yellow Pages (70%), site signs (34%) and tenders (33%). Given the way in which the sample of renovation firms was drawn, however, the reported incidence of renovation firms using the Yellow Pages to obtain clients may be higher than that which actually prevails in the industry at large.

The informal nature of the renovation industry is also indicated by the short business planning horizon maintained by renovation firms. As many as 44 per cent of the firms surveyed planned their work one month or less in advance; only 4 per cent scheduled jobs more than six months ahead.

TABLE 6
OPERATING FEATURES OF RENOVATION FIRMS, 1983

OPERATING FEATURE	FIRMS USING OPERATING FEATURE (%)
OBTAINING BUSINESS	
Word-of-Mouth	93.9
Yellow Pages	69.6
Site Signs	34.4
Tenders	33.1
Other	16.5
Purchase/Renovate	6.3
BUSINESS PLANNED/ACCEPTED	
Up to 1 month in advance	44.0
1-6 months in advance	50.6
Over 6 months in advance	3.5
FINANCING	
Use of Credit/Loan	73.2
CONSUMER PROTECTION (1)	
Written Contracts	66.6
Written Guarantees	39.7

SOURCE: Residential Renovation Industry Survey, CMHC, 1986.

NOTE: 1. Used/provided for more than half of all renovation jobs.

The majority of firms use loans or lines of credit to finance their business operations (73%). Younger and smaller firms reported the greatest use of loans and lines of credit.

In terms of consumer protection, two-thirds of the firms surveyed reported that they provided written contracts for the majority of their work. Two-fifths provided written guarantees. Renovation specialists were most apt to use written contracts and guarantees. The use of written contracts and guarantees also appears to be related to firm size and age. Renovation firms with more than 10 employees reported a higher incidence of using written contracts and guarantees for more than half their renovation jobs than smaller firms. Similarly, firms which have been in business for 10 years or less reported greater usage of written contracts and guarantees than older firms.

C. GOVERNMENT INVOLVEMENT IN THE RENOVATION MARKET

All levels of government are involved to some degree in renovation. Through their regulatory and taxation roles, governments influence renovation behaviour at three distinct stages: property development; property operation; and property sale.

Development controls directly affect the ease and cost of carrying out renovations. Regulations included in this category include zoning and land use by-laws, heritage designations, building codes, maintenance and occupancy by-laws, occupational health and safety codes, and labour codes.

Operating expenses affect the property owner's ability to finance maintenance which, in turn, impacts on the physical condition of the dwelling. The magnitude of operating expenses in relation to revenues also influences the attractiveness of renovation as an investment (particularly in the case of rental properties). Examples of measures affecting the operation of residential properties include rent review, capital cost allowances, and property and income taxes.

Measures governing the sale of property also impact on the profitability of renovation as an investment. The capital gains tax, capital cost allowance recapture provisions and land transfer taxes all affect the profitability of renovation activity.

Expenditure programs aimed at the renovation sector more specifically are discussed in Section V.

IV MARKET PROBLEMS

The magnitude of residential repair requirements has not declined despite considerable growth in renovation expenditures. To a certain extent, the persistence of major repair requirements need not necessarily be cause for concern. At any given point in time, a portion of the residential stock will have reached the stage of physical or functional obsolescence and will remain in this state pending demolition and possible conversion to other uses. Furthermore, the relative stability of the proportion of dwellings in need of repairs masks the fact that the composition of this stock is constantly changing. At the same time as repair investments result in reductions in deterioration, the aging process continues to create additional repair requirements. It must be acknowledged, however, that a portion of the pool of unmet repair requirements may have their origin in legitimate market problems which unduly impede either the consumption or production of renovation services.

Survey data obtained through the National Housing Study and the Residential Renovation Industry Survey provide the basis for the empirical investigation of potential market problems in the renovation sector. Problems affecting consumers and renovation firms are discussed in turn.

A. PROBLEMS AFFECTING RENOVATION CONSUMERS

Two categories of market problem affecting housing consumers were examined: equity considerations and matters pertaining to market efficiency. Equity issues included the extent to which the renovation activity of homeowners is constrained by income and the impacts which renovation activity may have on tenants of rental properties. The influence of access to financing, government regulations, awareness of the need for repair, neighbourhood effects and employment status on the efficiency of renovation markets were also examined.

The National Housing Study survey asked those respondents who did not renovate in 1985 to report why this was the case. A review of their responses serves as a useful starting point from which to embark on the examination of potential impediments to renovation activity (see Table 7).

Apart from the "no renovation was needed" response, non-renovators most often cited the "high cost of the work" as their reason for not renovating. Concerns over the cost of renovations may be indicative of a variety of different circumstances. An affordability problem may exist for those

homeowners who require repairs but are unable to afford to do the work or to move to more adequate accommodation. Alternatively, overestimating the costs or underestimating the benefits may discourage other property owners from renovating. Finally, homeowners may be simply expressing a personal preference or desire to allocate their resources to something other than home renovations, even if this means residing in a dwelling which does not meet established standards.

TABLE 7
REASONS FOR NOT RENOVATING: LOW-RISE DWELLINGS, 1985

REASON GIVEN BY RESPONDENT	HOMEOWNERS (%)	LANDLORDS (%)
No renovation needed	53.9	60.9
Other business more important	15.5	6.9
Renovation companies too busy	1.1	0.4
Too much government red tape	1.3	2.5
Property taxes might increase	4.3	4.5
Renovation would cost too much	20.4	13.7
Interest rates too high	2.4	3.8
Loan terms unsuitable	0.7	3.2
Loan request turned down	0.7	0.6
Other	17.3	24.7

SOURCE: National Housing Study, CMHC, 1986.

1. Equity Considerations

The National Housing Study provides evidence that dwellings occupied by low-income homeowners are in greater need of repair and that low income acts as a constraint to the undertaking of required repairs. Households with gross annual incomes of less than \$20 000 occupy a considerable proportion of the stock of owner-occupied housing in need of major repairs (42% of low-rise dwellings and 35% of the stock at large). While dwellings occupied by homeowners earning less than \$20 000 per annum required the greatest expenditures to repair substandard elements (averaging \$5 637), homeowners within this income group reported the lowest propensity to plan renovations for 1987 (see Table 8).

Those low-income households who reported renovation intentions for 1987 planned considerably lower expenditures than middle and upper income households, despite the higher repair cost requirements of the dwellings they occupy. The high cost of renovation was the most frequently cited factor influencing low-income homeowners not to undertake renovations. Clearly, income constraints exert a negative influence over the renovation

activities of low-income homeowners and constitute a major obstacle to the renovation of the stock with the greatest repair requirements.

TABLE 8
REPAIR REQUIREMENTS AND INTENTIONS TO RENOVATE,
BY HOUSEHOLD INCOME: HOMEOWNERS

HOUSEHOLD INCOME	MEAN REPAIR REQUIREMENT (1986) (\$)	PLANNING TO RENOVATE (1987) (%)	MEAN VALUE OF PLANNED RENOVATIONS (1987) (\$)	RATIO OF PLANNED TO REQUIRED EXPENDITURES (%)
ALL HOMEOWNERS	3 377	72.4	3 172	93.9
Under \$20 000	5 637	64.3	2 737	48.6
\$20 000 - \$39 999	2 976	74.2	2 754	92.5
\$40 000 or more	2 097	76.4	3 642	173.7

SOURCE: National Housing Study, CMHC, 1986.

A further set of problems are unique to the rental market. Unlike the owner-occupied sector, where the housing consumer is also the principal decision agent regarding renovation activity, a different set of problems emerge in the rental sector because of the separation of these roles. In particular, because tenants lack direct involvement in the decision making process, renters may experience problems resulting from renovation activity that homeowners with the same income levels do not. There are two principal ways in which the renovation process may detrimentally affect tenants. The first concerns the displacement of existing tenants due to the renovation process. The second relates to the impact of renovation on the affordability of rental units.

Although it is difficult to accurately estimate the magnitude of the problem, renovation was found to result in some tenant displacement and in increased affordability problems. Just under one-fifth of those tenants surveyed who occupied dwellings which were renovated in 1985 reported rent increases immediately after renovation. Post-renovation rent increases averaged 12 per cent. Just under two-thirds of this group reported experiencing financial problems as a result of renovation related rent increases. Roughly 17 per cent reported that such problems were of a serious nature, while a further 49 per cent reported more moderate financial problems.

2. Market Efficiency Issues

Five factors were examined to determine whether they contributed to inefficiencies in the renovation market: access to financing; government regulations; inaccurate perceptions of repair need; neighbourhood effects; and unemployment.

Data obtained from the National Housing Study suggest that access to financing is not a major factor influencing the renovation decisions of property owners. Less than five per cent of homeowners and ten per cent of landlords cited financing factors (interest rates, loan terms, loan refusal) as reasons for not renovating.

Access to financing was found to be somewhat of a larger problem in rural areas, for dwellings in need of major repair and among homeowners spending more than 30 per cent of their gross income on mortgage payments. In the rental sector, the greatest problems with access to financing were cited by owners of rental dwellings constructed between 1921-1941, of dwellings in need of major repair and where the property represented more than half of the landlord's assets. While restricted access to financing does not appear to have been a major factor influencing the decision to renovate, it may limit the amount of renovation expenditures in any given year.

Property owners also reported that government regulations were of minor importance in their decision to not renovate. Roughly 3 per cent of homeowners and 5 per cent of landlords cited "government red tape" as an inhibiting factor. This problem was reported by homeowners with the greatest frequency in Prince Edward Island (9%) and Newfoundland (5%) and by landlords in the Prairies (13%) and Ontario (10%).

Concern over potential property tax increases was reported with greater frequency by both homeowners (7%) and landlords (9%). Regionally, this concern was most prevalent among homeowners in New Brunswick (10%), Quebec (8%) and Ontario (8%) and by landlords in Ontario (10%) and British Columbia (11%). The greatest concern over property tax increases was expressed by owners of rental properties built between 1921 and 1940 (19%), in need of major repairs (18%), with multiple units (11%) and which represent over half of the landlord's total assets (20%).

Overly optimistic perceptions of renovation requirements have had a discernible impact on the renovation decisions of property owners. Both homeowners and landlords who underestimated the need for repair (as compared with the assessment of CMHC building experts) exhibited a lower propensity to plan renovation work in 1987. Even if these property owners act upon their expressed intentions to undertake renovation work in 1987,

quite possibly an optimistic assumption, it is not assured that the planned renovations will address existing repair requirements rather than additions or other improvements.

Inaccurate awareness of the importance of repair and maintenance activity and of the nature of appropriate solutions may contribute to sub-optimal renovation activity. Respondents who renovated in 1985 were asked to report the sources of information used in the identification of problems, in choosing renovation solutions and in completing the work. Those reporting that they used a particular information source were then asked to provide a rating of the usefulness of the information obtained in this manner. The responses to these questions are provided in Table 9.

TABLE 9
USAGE AND USEFULNESS OF INFORMATION SOURCES(1),
HOMEOWNERS AND LANDLORDS UNDERTAKING RENOVATIONS IN 1985

INFORMATION SOURCE	RENOVATORS USING INFORMATION SOURCE		USERS RATING SOURCE USEFUL(2)	
	HOMEOWNERS (%)	LANDLORDS (%)	HOMEOWNERS (%)	LANDLORDS (%)
Personal Experience	89.7	92.0	83.8	85.1
Word-Of-Mouth	76.0	71.2	61.4	55.3
Professional Advice	61.9	73.2	69.3	68.3
Books and Pamphlets	60.7	54.6	49.1	42.9
Training Courses	22.3	28.2	25.4	14.2

SOURCE: National Housing Study, CMHC, 1986.

- NOTES:**
1. Using information for the identification of problems, choosing solutions, and completing the work.
 2. Rating of 5, 6, or 7 on seven point scale from 1 - Not at all Useful to 7 - Extremely Useful.

While renovators relied on a broad range of information sources, informal means of information transfer (i.e. personal experience and word-of-mouth) were found to be the most prevalent. These information sources were also reported to have been more useful than conventional sources such as books, pamphlets and training courses. The finding that training courses and written materials were the least useful information sources is a critical one, insofar as they may well be the most cost-effective means of information dissemination. This suggests that the content and use of these information sources needs to be re-evaluated.

Changes in the quality of neighbourhood facilities and services (parks, schools, shopping, daycare, etc.) also appear to influence the renovation decisions of property owners. Dwellings in stable and improving neighbourhoods were more likely to be renovated than dwellings in declining neighbourhoods. Landlords exhibited a greater sensitivity to this factor than homeowners.

It is generally believed that swings in employment may strongly influence and even jeopardize the amount and type of renovation activity that is undertaken. Information obtained from the National Housing Study suggests that full or partial unemployment has had less of an impact on renovation activity than might be expected. Renovation expenditures of unemployed persons and part-time employees were not considerably lower than expenditures reported by those who were employed full-time.

B. PROBLEMS AFFECTING RENOVATION FIRMS

The next stage in the analysis of market problems was to evaluate the extent to which the renovation industry operates efficiently and, by extension, to determine whether significant impediments to market efficiency exist. Key areas examined in this respect were industry structure and operation, access to financing, government regulations, the availability of skilled labour and access to technical information.

1. Industry Structure and Operation

Overall, the structure and operation of the renovation industry appear to be an appropriate response to the characteristics of the renovation market. By retaining only a few employees, subcontracting according to the requirements of each job and relying on consumer financing, the typical renovation firm can better respond to the demand for its services while minimizing operating costs. The fact that renovation encompasses a broad range of activities, the combination of which are often unique to each property, suggests that an industry comprised of many small firms may provide the most flexible and efficient industry structure.

Together, these structural and operating characteristics make it relatively easy for firms to participate in the renovation industry, or to minimize their losses and exit when there are economic downturns or greater gains to be made in other areas. The small, independent nature of renovation firms may, however, act as constraints on their capacity to survive.

Organizational changes now appearing within the renovation industry provide evidence that the industry is maturing and

represent market adjustments which may improve the survival rate of firms and encourage the growth of the industry as a whole. Two emerging developments in particular, renovation franchising and realty companies which refer business to the industry, may provide the impetus for some reorganization of the renovation industry in the future.

Franchising provides the opportunity for individual firms to remain small while obtaining the benefits of belonging to a large organization. Typically, member firms pay an up-front fee and monthly dues. In return, they benefit from a common company name, paid advertising and business training. Growing concentration in the real estate industry may affect the structure of the renovation industry to the extent that referrals from large real estate organizations may provide a stimulus to the emergence of larger renovation firms.

Access to Financing

Access to financing was cited by some firms as a problem. Three-quarters of the firms surveyed used loan or line of credit financing and about one-third of these reported that this financing was not easily obtained. Ease of access to financing appears to be more strongly related to length of time in the business (track record), rather than firm size. While 63 per cent of firms in business for more than 10 years reported that obtaining a line of credit or loan to finance operations was more than "somewhat easy", only 34 per cent of firms in business for less than 5 years reported similar ease of access.

It may not be the lending practices per se that are causing financing problems but, rather, the nature of the renovation business. Firms specializing in renovation are much more susceptible to the cyclical or seasonal swings in consumer demand, while those whose line of business is more diversified are better able to finance their work from non-renovation-related activities. The fact that newer, less established firms find financing more difficult may be more a reflection of the ease of entry to the industry and low level of capitalization required than any artificial restrictions on access to financing.

Government Regulations

The results of the Residential Renovation Industry Survey reveal that renovation firms perceive the impact of government regulations to be less severe than has been generally believed. Overall, about one-half of the firms surveyed indicated that government regulations have a definite effect on their operating costs. However, no single type of regulation was identified as having such an impact by more than 27 per cent of the respondent firms. The regulations that impacted the greatest proportion of

firms are building codes and the permits and approval process, cited by 26 per cent and 27 per cent of the respondents, respectively, as having more than "some impact" on operating costs. By way of comparison, renovation codes and licensing regulations were reported to be problems by only 19 and 21 per cent of the firms surveyed, while zoning by-laws and contract laws were cited by only 14 per cent and 15 per cent, respectively.

As might be expected, the impact of government regulations varied geographically (see Table 10). With the exception of zoning, the impacts of regulations were reported with the greatest frequency by Quebec firms. The impact of building codes and the permits and approval process, both under the jurisdiction of municipalities, varied by market area size. The proportion of firms affected by the permits and approval process was twice as great in the largest market areas, where the administration of these regulations is generally more complex, than was the case in smaller urban and rural markets. The impacts of licensing and contract laws, which fall under provincial jurisdiction, varied regionally. Quebec had the highest incidence of affected firms and Ontario the lowest.

TABLE 10
ASSESSMENT OF THE IMPACT OF GOVERNMENT REGULATIONS ON THE
OPERATING COSTS OF RENOVATION FIRMS

LOCATION & MARKET SIZE	FIRMS REPORTING MORE THAN "SOME IMPACT"(1)					CONTRACT LAWS (%)
	ZONING (%)	RENOV. CODES (%)	BLDG. CODES (%)	LICENSING (%)	PERMITS & APPROVALS (%)	
CANADA	13.7	19.1	26.1	20.6	27.3	14.6
REGION						
Atlantic	23.1	18.5	25.0	16.0	28.6	11.1
Quebec	10.3	27.1	32.1	37.1	35.2	26.1
Ontario	15.2	14.9	21.6	12.3	23.3	9.8
Prairies	15.8	17.6	26.0	19.6	24.5	13.7
B.C.	10.0	19.6	26.1	16.6	28.6	10.8
MARKET AREA SIZE						
Under 10 000	15.8	15.9	21.0	22.5	17.6	12.2
10 000 - 99 999	11.5	15.5	24.1	19.5	24.2	12.1
Over 100 000	14.5	23.3	29.8	20.7	33.8	17.6

SOURCE: Residential Renovation Industry Survey, CMHC, 1986.

NOTE: 1. Rating of 4 or 5 on a five-point scale from 1 - No Impact to 5 - Big Impact.

Regulations were not viewed in a generally negative light by the renovation industry. On the contrary, respondents to the industry survey expressed a desire for greater regulatory involvement to control entrants to the industry, primarily through licencing. These concerns were mentioned with the greatest frequency by the more established firms and those operating in Quebec.

2. Quality of Renovation Work

Previous studies of the renovation industry suggest that there is a problem with the quality of work done, mainly because of the difficulty reported by firms in finding skilled labour. While the Residential Renovation Industry Survey did not collect information pertaining to the availability of skilled labour, the findings of the National Housing Study reveal that property owners (landlords in particular) reported fewer problems with the quality of contracted renovation work than with the time taken to complete it.

While 89 per cent of homeowners hiring renovation contractors reported being satisfied with the quality of materials used, somewhat fewer homeowners were satisfied with the quality of workmanship and timeliness of the work (83% and 80%, respectively). Landlords reported lower levels of satisfaction than homeowners, particularly with respect to timeliness. Roughly 82 per cent of landlords reported being satisfied with the quality of materials used by renovation contractors. A smaller proportion reported being satisfied with the quality of workmanship (78%) and the timeliness of completion (67%).

3. Level of Technical Knowledge

When firms within an industry possess an imperfect awareness of the most appropriate techniques or materials to employ, the market may be constrained from producing to its fullest potential. With most firms not organized into associations, and with the industry comprised of many small firms, it is difficult to transfer technical information quickly or uniformly throughout the renovation industry. Furthermore, given the low level of capitalization and the diverse nature of renovation projects, firms find it financially and administratively difficult to utilize more formal information sources such as courses, seminars, conferences and demonstrations. The influence of such impediments are reflected in the patterns of information use depicted in Table 11.

Renovation firms currently obtain information largely in an informal manner. Firms responding to the survey reported that building materials suppliers were the most commonly used source of information followed by word of mouth, clients, trade

publications, trade shows, government publications, demonstration projects, seminars/conferences and training courses.

TABLE 11
USAGE AND USEFULNESS OF INFORMATION SOURCES(1)
RENOVATION FIRMS, 1986

INFORMATION SOURCE	FIRMS USING INFORMATION SOURCE (%)	USERS RATING INFORMATION SOURCE USEFUL(2) (%)
Building Material Suppliers	95.2	59.5
Word-Of-Mouth	93.0	55.2
Clients	86.2	27.6
Trade Publications	79.4	33.0
Trade Shows	74.6	34.7
Government Publications	67.6	12.5
Demonstration Projects	60.3	23.0
Seminars, Conferences	52.8	18.5
Training Courses	46.9	22.5

SOURCE: Residential Renovation Industry Survey, CMHC, 1986.

- NOTES:**
1. Use of information for finding out about new products materials or techniques regarding renovation work.
 2. Rating of 4 or 5 on five point scale from 1 - Not at all Useful to 5 - Very Useful.

Ratings of the usefulness of information sources are suggestive of the reasons behind the patterns of information use. Informal information sources (e.g. building materials suppliers and word-of-mouth) were found to be the most useful. Several sources were found to be useful by less than one in four users, including demonstrations (23%), training courses (22%), seminars and conferences (18%), and government publications (12%). This suggests that there is considerable room for improvement in current techniques of renovation technology transfer.

V SUITABILITY OF RECENT PROGRAMS

A. FEDERAL PROGRAMS¹

CMHC has been involved in residential renovation since 1954 when the Home Improvement Loans Program was introduced. During the 1970s, renovation initiatives supported rehabilitation for low-income households through the Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP). This initiative became fully targetted to core need households as part of the Federal/Provincial social housing programs in 1986. RRAP assistance is provided in the form of a loan, a portion of which may be forgivable and may not have to be repaid. Rural rehabilitation has been assisted through two components of the Rural and Native Housing Program (RNH); RRAP and the Emergency Repair Program (ERP). The Emergency Repair Program provides a one-time grant to make essential health and safety repairs. In the early 1980s, CMHC introduced the Canada Home Renovation Plan (CHRP) in order to stimulate employment in the residential construction industry. CMHC also sponsors research, demonstration and dissemination of information on housing, including renovation.

Other federal government agencies besides CMHC have introduced programs which, directly or indirectly, have resulted in residential renovation. The Department of Energy, Mines and Resources introduced two programs in the late 1970s in support of the federal government's energy conservation policy. The Canadian Home Insulation Program (CHIP) and the Canada Oil Substitution Program (COSP) assisted with energy conservation renovations in residential dwellings. Environment Canada, through Parks Canada, encourages the preservation of historic structures through the maintenance of a National Register of historic structures. Finally, non-profit foundations, such as Heritage Canada and local heritage groups, provide support and encouragement for the incorporation of heritage work in renovation projects although only limited funding is available for such work from the three levels of government.

B. PROGRAM EFFECTS

For the most part, CMHC's programs have been successful in achieving their objectives, whether they were the rehabilitation of substandard dwellings for low-income households or employment creation. CMHC and other federal government initiatives have

¹ Both provinces and municipalities have been actively involved in the operation of their own renovation programs. However, this report limits its discussion to federal programs only.

also had an influence on the achievement of social objectives, market efficiency and other government objectives.

The Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP) is the major CMHC renovation assistance initiative aimed at the achievement of social objectives. Under RRAP, repairs undertaken by low-income households are subsidized through the provision of forgivable loans. The level of forgiveness available is determined by the household's income and the region of the country in which they live. Forgiveness is 'earned' over a period of years by continuing to own and occupy or rent the dwelling. For rental units, the loan is fully forgivable and the maximum available is determined by the relationship between the post-rehabilitation rent and the average market rent for similar units.

An evaluation of the pre-1966 program concluded that the homeowner component was reasonably well targetted to low and moderate income households. The rental component was less well targetted and this was attributed, in part, to tenant displacement resulting from post-rehabilitation rent increases. Despite evidence of some work items outstanding after the completion of the work, RRAP was found to be reasonably effective in achieving its rehabilitation objectives and resulted in improved housing quality. The redesign of Homeowner RRAP in 1986 resulted in the targetting of rehabilitation assistance to households in core need. In order to minimize tenant displacement and induced affordability problems, the 1986 Rental RRAP provides greater financial assistance than was previously available and targets this assistance to low rent units.

The Canada Home Renovation Plan (CHRP) used renovation as a vehicle for employment generation. Assistance was made available in the form of a forgivable loan to cover up to 30 per cent of the cost of eligible repairs, alterations and improvements (up to a \$3 000 ceiling). The program, while designed principally for employment creation, resulted in over 250 million dollars of renovation expenditures during 1981 and 1982. Recipients were required to provide a portion of the cost of the work from their own resources. Because of this leveraging effect, CHRP expenditures had a greater impact on the renovation industry than RRAP expenditures. Over the long term, CHRP created 8 000 jobs across many sectors of the economy. CHRP recipients also indicated that the overall quality of their dwelling had improved as a result of the work undertaken through CHRP.

While predominantly serving low to moderate income households, in comparison with RRAP the ability of CHRP to reach these households was limited by the requirement for the homeowner to

provide at least two-thirds of the cost of the work, even at the lowest income levels. The income profiles of RRAP and CHRP recipients are compared in Table 12.

TABLE 12
INCOME OF ASSISTED AND UNASSISTED HOMEOWNER HOUSEHOLDS

CLIENTS/ HOUSEHOLDS	GROSS HOUSEHOLD INCOME (1982)			
	LESS THAN \$20 000 (%)	\$20 000 \$40 000 (%)	MORE THAN \$40 000 (%)	AVERAGE INCOME (%)
RRAP(1)	72.4	21.9	5.7	16 297
CHRP(2)	40.3	51.6	8.1	26 183
ALL HOMEOWNER RENOVATORS(3)	21.2	43.0	35.8	35 675
ALL HOMEOWNER HOUSEHOLDS(4)	26.5	41.9	31.6	33 551

SOURCE: RRAP Homeowner Survey, CMHC, 1982, CHRP Client Survey, CMHC, 1985, FAMEX, Statistics Canada, 1982.

- NOTES:**
1. 1982 incomes of RRAP clients assisted in 1981.
 2. 1984 incomes of CHRP clients deflated to 1982.
 3. All renovating homeowner households from FAMEX 1982.
 4. All homeowner households from FAMEX 1982.

VI IMPLICATIONS

Previous sections examined the operation of the renovation market, identified the presence or absence of market problems and the suitability of recent federal government programs in addressing them. Where identified market problems are not addressed by government programs, or addressed only partially, further action may be appropriate.

The implications of the study results for federal involvement in the renovation market are put forth here for both consumers and firms. They are presented as options, rather than recommended actions, in order to stimulate debate. A synopsis of each market problem is presented, followed by a discussion of suitable measures for addressing the concern. These include direct intervention by amending current programs, and indirect measures such as encouraging the improvement of regulatory practices, advocacy activities such as the sponsoring of renovation-related research, and the provision and dissemination of information.

There are a number of means which are available to the federal government for addressing these market problems - directly on its own, in co-operation with other levels of government, and in concert with industry and other private sector groups.

A. RENOVATION CONSUMERS

Market problems affecting housing owners and occupants fall into two major categories: unequal access to minimum standard housing for low income households; and consumer perceptions and preferences inhibiting the undertaking of required repairs.

1. Unequal Access to Minimum Standard Housing

CMHC provides assistance to homeowners in core housing need for the repair of substandard dwellings through the Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP). The current Homeowner RRAP represents a well targetted response to the repair requirements of low income homeowners. However, forgiveness levels may not be large enough to cover the repair requirements of all low income households.

An examination of the characteristics of homeowners in the National Housing Study sample revealed that 29 per cent of the homeowners occupying dwellings in need of major repair would have been eligible for RRAP. Of those households who were eligible for RRAP, all would qualify for at least some loan forgiveness. However, this amount would not have been

sufficient to cover the cost of required repairs in all cases. Roughly 60 per cent of the dwellings identified by CMHC building experts to be in need of major repair required work costing more than \$5 000, the maximum forgivable loan amount for most of the country. For this reason, the success of RRAP will depend on the ability and willingness of RRAP recipients to take on non-forgivable loans or provide equity. This is particularly the case in rural areas.

Rental RRAP has been designed to respond to the problems of tenant displacement and induced affordability problems which often accompany renovation initiatives. The effectiveness of the indirect targetting approach of Rental RRAP is, however, not clear since data on the tenants occupying properties receiving Rental RRAP are not available. In order to assess the effectiveness of the indirect targetting approach, therefore, a survey of the characteristics of tenants of Rental RRAP properties should be carried out.

Changes to RRAP are currently under review by CMHC as part of a formal consultation process. A variety of prospective modifications have been presented for consideration in a recently released document entitled A Consultation Paper on Renovation. Options currently under consideration address ongoing repair needs and induced affordability problems, in addition to existing adequacy problems.

2. Consumer Perceptions and Preferences Inhibiting the Undertaking of Required Repairs

The comparison of dwelling condition ratings provided by property owners and occupants with those provided by trained building experts for the same dwelling units has yielded evidence of inaccurate perceptions of repair requirements. Underestimation of repair need was more prevalent than overestimation, and was particularly pronounced among dwellings in the poorest condition.

A substantial proportion (59%) of those homeowners who felt that their dwelling required renovation but cited the negative influence of high costs of renovation work had annual incomes in excess of \$20 000 and as many as 23 per cent had annual incomes greater than \$40 000. These middle and upper income households who cite the high cost of renovation work as a reason for not renovating may be expressing an inaccurate perception of the potential benefits accruing from renovation or a preference for something other than housing quality.

CMHC has traditionally attempted to educate housing consumers about housing quality issues and appropriate maintenance and repair practices through its research and information

activities. The principal medium through which this has been achieved in the past has been the preparation and distribution of research reports, advisory documents and general interest publications.

While the results of the National Housing Study pertain to information sources in general, it appears that there is room for improvement in the usefulness of information currently available to aid property owners in identifying repair requirements, in recognizing the benefits of repair and maintenance actions and in choosing appropriate solutions. A range of possible actions are outlined below which illustrate the kinds of initiatives necessary to achieve such improvements.

- o Evaluate the usefulness of existing publications and distribution practices.
- o Conduct a survey of households and landlords to determine the key information requirements necessary for effective maintenance and repair behaviour.
- o Examine alternative means of making information available to residential property owners (publications, seminars, videos, pamphlets, etc.) especially given their propensity to acquire information through informal as opposed to formal channels.
- o Re-investigate the feasibility of providing existing housing stock inspections on a fee-for-service basis, or supporting the provision of such services by the private sector.
- o Support research to provide documentation on the benefits accruing from renovation (e.g. reduced operating costs, reduction of health and safety hazards, higher resale values etc.).
- o Encourage municipal governments to educate the public concerning the nature and importance of local maintenance and occupancy regulations.

Clearly the consumer is a key component of the renovation market and attempts to educate and improve their knowledge of repair requirements and renovation practices will ultimately lead to a more informed and efficient marketplace.

B. RENOVATION FIRMS

There are three categories of problems affecting the operation and development of the renovation industry which suggest the need for action by government directly or by government in concert with industry and consumer groups: operating cost

impacts of government regulations; inadequate information on technical materials and methods; and weak business skills.

1. Cost Impact of Government Regulations

Evidence from the Residential Renovation Industry Survey showed that regulatory impacts on operating costs were a concern to firms. However, less than 30 per cent of respondent firms rated any single type of government regulation as having a significant cost impact on their renovation operation. Building codes and the development approval process were the regulations identified most often as having an operating cost impact.

CMHC is a strong contributor to the research efforts of private interest groups, the building industry and other levels of government. In the area of regulation, participation by CMHC follows an agreement established with the provinces in 1985 to "...co-operatively re-examine the question of regulatory reform with a view to reducing housing costs." In recognition of that agreement, CMHC is funding a joint study on regulatory reform with the Canadian Home Builders' Association (CHBA), the Canadian Association of Housing and Renewal Officials (CAHRO) and the Federation of Canadian Municipalities (FCM).

Research under the CMHC/CHBA/FCM tripartite agreement represents an appropriate response to remedy the renovation-related regulatory concerns expressed by the industry. The regulatory reform study is relevant in that it focuses on the two categories of regulations with the greatest impact on firms' operating costs; building codes and the development approval process. It is intended to develop model legislation and building techniques which can be readily adapted by local jurisdictions.

2. Inadequate Technical Information

Although 67 per cent of renovation firms report referring to government publications and available written material as sources of technical information, their value is ranked exceedingly low compared to other more informal means, such as word-of-mouth or building material suppliers.

When technical information is acquired by informal means, a number of problems may result. There is the risk of poor quality work if the construction methods are incorrect. Design solutions may be less than optimal resulting in higher costs if the firm or the do-it-yourselfer is not adequately familiar with the options available.

CMHC is currently involved in providing technical information to those carrying out renovation work in a variety of ways. The

Corporation sponsors builders' workshops for renovation contractors, and produces and distributes a number of publications related to residential renovation. The Corporation also conducts the field testing of designs, methods of construction and materials to address a range of technical problems such as air quality and moisture.

Current initiatives aimed at improving the content and format of Corporation publications and workshops represent an appropriate response to some of the evidence presented in this study. These initiatives, however, represent formal modes of communication when in fact informal modes are most used and most valued by the industry. In addition to current activities, therefore, strengthening the cost-effective transfer of good technical information through "informal" channels represents another way of improving the utility of renovation information.

The Corporation could, for example, support the production of videos and/or evening information sessions which illustrate practical approaches to solving technical renovation problems. The advantages of offering information in these forms to renovation firms and do-it-yourself renovators is that they represent ways to disseminate technical information quickly and accurately. Evening seminars occur at a time more convenient for working people. Videos, which can be viewed at the viewer's convenience, represent a low cost method of providing advice and demonstrating techniques. The distribution of technical information pamphlets at material suppliers or other retail outlets is another route worthy of consideration.

3. Weak Business Skills

Surveys of both consumers and the renovation industry indicate that firms tend to produce good quality work, using appropriate materials, but at the expense of timeliness. The problem is corroborated by the finding that approximately one-third of the renovation firms surveyed assessed their skills in planning work, job scheduling and staff supervision as being at or below average.

CMHC, along with CHBA and Energy, Mines and Resources Canada (EMR), are developing a pilot series of Renovators' Seminars, to commence in March 1988. The Renovators' Seminars consist of three modules that concentrate on improving business skills: cost estimating; client relations; and house inspections. The information is to be disseminated via slide presentations, videos and technical handouts in single day sessions.

Business training courses are becoming more widely available to the industry, but it is often difficult for small firms to find out about and take advantage of them. Educating the consumer

about hiring and working with renovation firms may represent a complementary way for CMHC to improve the timeliness of renovation work. There are several ways in which CMHC may implement this approach:

- o Educate consumers on the merits of planning and scheduling renovation work and encourage them to undertake projects in the traditionally slower months of the year, from November to April.
- o Educate consumers about the time requirements for typical renovation projects so that expectations are realistic when contracting out work.
- o Inform consumers about the desirable qualities and characteristics to be considered when hiring a contractor.

Improving the awareness of consumers about how to select and work with a renovation firm would likely improve the quality and timeliness of the work, and it would directly assist the industry in increasing the level of professionalism among its members.

VII CONCLUSION

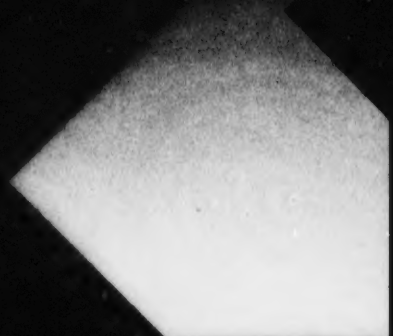
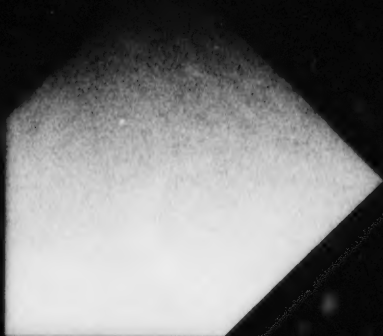
The Residential Renovation Overview study was undertaken with the intent of addressing the lack of information on the renovation market. The study had presented the results of national surveys of consumers and renovation firms and their implications for the renovation market.

The federal government is currently soliciting views on the role that government should play in private renovation markets and on the extent to which RRAP can be improved. This study improves the information base for the current consultation process and for any future policy deliberations on residential renovation.

Société canadienne
d'hypothèques et
de logement



Canada Mortgage
and Housing
Corporation



SCHL Question habitation
comptez sur nous

**APERÇU DE LA RÉNOVATION
RÉSIDENTIELLE**

RAPPORT SOMMAIRE

**Division de l'évaluation des programmes
Société canadienne d'hypothèques
et de logement**

Avril 1988

SYNOPSIS

La rénovation résidentielle a été l'une des industries marquées par une forte croissance au cours des années 1970 et 1980. À titre d'organisme chargé du programme d'habitation du gouvernement fédéral, la Société canadienne d'hypothèques et de logement porte un intérêt vital à l'état physique du parc de logements existants; elle s'est donc occupée activement du secteur de la rénovation depuis de nombreuses années. Afin de remédier au manque d'information sur le marché de la rénovation, la SCHL a effectué en 1986 des enquêtes d'envergure nationale auprès des propriétaires-bailleurs, des propriétaires et des locataires (Enquête nationale sur l'habitation) et auprès d'entreprises de rénovation (Enquête sur l'industrie de la rénovation résidentielle).

Le présent rapport vise surtout à communiquer les constatations de ces enquêtes et leurs répercussions sur le marché de la rénovation, par un examen exhaustif de la rénovation résidentielle au Canada, de l'état physique du parc de logements situés dans de petits immeubles ainsi que des caractéristiques et du comportement des entreprises et des propriétaires liés au marché de la rénovation. Les éléments tendant à démontrer la présence ou l'absence de problèmes particuliers dans ce marché sont évalués afin de préciser les secteurs où il pourrait y avoir lieu d'intervenir.

LA NÉCESSITÉ DES RÉPARATIONS

L'enquête nationale sur l'habitation a permis de recueillir des évaluations de l'état des logements faites par les propriétaires et par les occupants. Un peu plus du tiers (35 %) des logements situés dans de petits immeubles ont besoin de réparations, la majorité étant de nature mineure (25 % des logements). Toutefois 10 % des logements avaient besoin, semble-t-il, de réparations importantes. Cette estimation de la nécessité de réparations importantes se situe à mi-chemin entre les données du recensement de 1981 et les enquêtes sur l'équipement des ménages faites par Statistiques Canada. On trouve un plus grand nombre de logements situés dans de petits immeubles et ayant besoin de réparations importantes dans les régions rurales et dans la région de l'Atlantique ainsi que dans les logements locatifs et les logements construits avant 1941.

Dans le cadre de l'enquête nationale sur l'habitation, des experts en bâtiment ont évalué le coût des réparations nécessaires. Le coût moyen des réparations exigées par les logements possédés s'élevait à 3 396 \$; toutefois, la moitié de ces logements exigeaient pour moins de 1 600 \$ de réparations. De l'avis des experts, les logements dont les propriétaires estimaient qu'ils avaient besoin d'importantes réparations exigeaient en moyenne 6 989 \$ de réparations afin de les rendre conformes aux

normes. Le coût des réparations des logements n'ayant besoin que de réparations mineures s'élevait à 3 640 \$ en moyenne.

La comparaison des évaluations de l'état des logements faites par les propriétaires ou par les occupants, d'une part, et par les experts en bâtiment, d'autre part, révèle que les consommateurs n'ont pas toujours une perception exacte de la nécessité des réparations. À peu près trois propriétaires sur cinq et environ la moitié des propriétaires-bailleurs ont évalué l'état des logements de la même façon que les experts. Dans le cas des logements exigeant des réparations importantes, de l'avis des experts, seulement 36 % des propriétaires et 15 % des propriétaires-bailleurs ont reconnu l'importance de la nécessité des réparations.

LE MARCHÉ DE LA RÉNOVATION RÉSIDENTIELLE

L'enquête nationale sur l'habitation a révélé que 50 % des propriétaires, 61 % des propriétaires-bailleurs et 24 % des locataires ont entrepris divers travaux de rénovation en 1985, les propriétaires y consacrant 3 380 \$ en moyenne par logement et les propriétaires-bailleurs dépensant environ la moitié de cette somme, soit 1 815 \$ par logement. Les propriétaires ont effectué davantage d'améliorations que de travaux d'entretien courant ou de réparations et favorisaient nettement les travaux visant l'apparence intérieure ou extérieure, plutôt que les installations mécaniques. À l'opposé, les propriétaires-bailleurs ont indiqué avoir effectué davantage de travaux d'entretien courant que des réparations ou des améliorations. Les travaux effectués par les locataires se répartissaient à peu près également entre l'entretien courant, les réparations et les améliorations.

L'enquête sur l'industrie de la rénovation résidentielle a permis de recueillir des renseignements sur la structure et le mode de fonctionnement de 1 004 entreprises réparties partout au Canada. En moyenne, ces entreprises tirent environ 64 % de leur chiffre d'affaires de la rénovation. Elles sont légèrement plus importantes et plus anciennes que ce que l'on croyait auparavant, c'est-à-dire qu'elles comptent en moyenne 5,3 employés à plein temps et sont exploitées depuis 10,5 ans. Les données révèlent également que l'industrie de la rénovation se caractérise par l'obtention de contrats par des méthodes officieuses, les plus populaires étant le bouche à oreille et les pages jaunes.

PROBLÈMES DU MARCHÉ

De toute évidence, les logements occupés par des propriétaires à faible revenu sont dans un plus piètre état et le manque de ressources financières est un obstacle à l'exécution des réparations nécessaires. Les propriétaires à faible revenu sont également les moins portés à projeter des travaux de rénovation. D'autre

part, les locataires à faible revenu sont sans doute les plus durement touchés par les hausses de loyer consécutives aux rénovations effectuées par les propriétaires-bailleurs. Toutefois, une part appréciable des logements ayant besoin de réparations étaient occupés par des ménages à revenu moyen ou élevé. Dans le cas des ménages à revenu élevé, des perceptions erronées quant au coût et aux avantages de la rénovation peuvent inciter ces derniers à ne pas se lancer dans ce genre de travaux, même si leurs logements ont besoin de réparations importantes.

L'accès au financement n'est pas un facteur important de la décision de rénover. Moins de 5 % des propriétaires et 10 % des propriétaires-bailleurs ont mentionné que des contraintes financières faisaient obstacle à la rénovation. La réglementation publique n'influe guère, non plus, sur la décision de ne pas effectuer des rénovations. Environ 3 % des propriétaires et 5 % des propriétaires-bailleurs ont fait état des "tracasseries" gouvernementales. Par contre, un plus grand nombre de propriétaires (7 %) et de propriétaires-bailleurs (9 %) ont invoqué les hausses possibles des taxes foncières pour ne pas effectuer des rénovations.

Dans l'ensemble, la structure et le mode d'exploitation de l'industrie de la rénovation semblent bien adaptés aux caractéristiques du marché. Environ le tiers des entreprises, la plupart établies depuis peu et de petite taille, ont mentionné que l'accès aux prêts ou aux marges de crédit était une contrainte opérationnelle. Bien que la moitié des entreprises aient indiqué que la réglementation publique a des répercussions certaines sur leurs frais d'exploitation, aucun genre de réglementation n'a été mentionné par plus de 30 % de ces entreprises. Les règlements les plus souvent mentionnés étaient les codes du bâtiment (26 %) ainsi que les mécanismes d'obtention des permis (27 %).

Les entreprises de rénovation ont surtout recours à des sources officielles pour obtenir la plupart des renseignements sur les techniques et les matériaux de rénovation. Les sources les plus souvent mentionnées et jugées les plus utiles par les utilisateurs sont les fournisseurs de matériaux de construction et le bouche à oreille. Les propriétaires et les propriétaires-bailleurs qui effectuent des travaux de rénovation ont également mentionné que les sources de renseignements officielles sont les plus utiles. Toutefois, ces méthodes de diffusion des renseignements et de transfert de technologie peuvent favoriser le maintien de techniques inappropriées ou inefficaces au détriment de techniques plus récentes ou mieux adaptées.

Interrogés à propos du plus récent travail de rénovation effectué pour leur compte par un entrepreneur, les propriétaires et les propriétaires-bailleurs ont exprimé un plus faible degré de

satisfaction à l'égard des délais d'exécution qu'à l'égard de la qualité des matériaux ou de la main-d'oeuvre. Même si les niveaux de satisfaction étaient généralement élevés, cela permet de préciser dans quel domaine les entreprises pourraient améliorer leurs pratiques de gestion.

PERTINENCE DES PROGRAMMES RÉCENTS

La SCHL a collaboré à la remise en état des logements au moyen de l'actuel Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) et de l'ancien Programme canadien de rénovation des maisons (PCRM). Une évaluation du PAREL a permis de conclure que ce programme répond relativement bien aux besoins des propriétaires à faible revenu, mais qu'il peut être amélioré afin de mieux tenir compte des besoins des locataires à faible revenu. Les modifications apportées au programme en 1986 visaient à cibler l'aide offerte aux propriétaires aux ménages ayant des besoins de logement aigus et à majorer l'aide maximale au logement locatif, afin d'atténuer les répercussions des hausses de loyer consécutives à la remise en état, dans le cas des locataires de logements à loyer modéré. L'évaluation du PCRM a révélé que l'exigence prévoyant que les propriétaires fournissent au moins les deux tiers du coût total des travaux réduisait l'aptitude du programme à rejoindre les ménages à revenu faible et moyen. Toutefois, cette exigence a permis au programme de mieux atteindre son objectif fondamental, qui consistait à favoriser la création d'emplois.

RÉPERCUSSIONS

L'étude des caractéristiques des propriétaires visés par l'enquête nationale sur l'habitation a révélé que 29 % de ceux qui possèdent des logements ayant besoin de réparations importantes seraient admissibles à une aide en vertu du PAREL. Toutefois, le montant de la remise sur le prêt pourrait ne pas suffire à couvrir toutes les réparations nécessaires, puisque le montant estimatif moyen des réparations nécessaires, d'après les experts en bâtiment, est plus élevé que le montant maximal de la remise. Le succès du PAREL sera fonction de l'aptitude et de la volonté des bénéficiaires à accepter des prêts non susceptibles de remise ou à fournir une mise de fonds suffisante pour l'ensemble des réparations nécessaires.

Les ménages à revenu moyen et élevé qui ne font pas effectuer les réparations nécessaires expriment peut-être une perception erronée des avantages possibles de la rénovation ou encore une préférence pour autre chose que la qualité du logement. Tous les efforts visant à éduquer les consommateurs et à leur inculquer une meilleure compréhension de la nécessité des réparations et des usages en matière de rénovation finiront bien par rendre le marché plus efficace et mieux informé.

Les données relatives à l'utilisation et à l'utilité des renseignements en matière de rénovation, tant pour les consommateurs que pour les entreprises, tendent à démontrer qu'il faudrait améliorer l'information actuellement offerte. Les initiatives actuelles visant à améliorer la teneur et la présentation des méthodes d'information de la SCHL sont une réaction suffisante à certaines des constatations mentionnées dans la présente étude. De plus, il serait avantageux de se servir de moyens moins officiels pour favoriser une plus grande diffusion des renseignements en matière de rénovation, puisque ces moyens se sont révélés les plus utiles et les plus employés.

CONCLUSION

L'aperçu de la rénovation résidentielle a été entrepris afin de remédier au manque de renseignements sur le marché de la rénovation. La présente étude décrit les résultats des enquêtes nationales faites auprès des consommateurs et des entreprises de rénovation ainsi que leurs répercussions sur le marché de la rénovation.

I INTRODUCTION

La rénovation résidentielle a été l'une des industries marquées par une forte croissance au cours des années 1970 et 1980. Les dépenses relatives aux matériaux et à la main-d'oeuvre sont passées de 1,7 milliard de dollars en 1971 à 13,3 milliards en 1986. Pendant une bonne partie de la présente décennie, les dépenses de rénovation ont dépassé celles de la construction de logements neufs. On prévoit que la rénovation résidentielle continuera de progresser au cours de la prochaine décennie et que les dépenses franchiront le cap des 20 milliards de dollars d'ici 10 à 15 ans.

À titre d'organisme chargé du programme d'habitation du gouvernement fédéral, la Société canadienne d'hypothèques et de logement porte un intérêt vital à l'état physique du parc de logements existants. La Société a pour mandat, entre autres, de "...promouvoir... la réparation et la modernisation des maisons existantes...", aux termes du préambule de la Loi nationale sur l'habitation. La SCHL s'est donc occupée activement du secteur de la rénovation depuis de nombreuses années. Sa participation a pris diverses formes, dont des programmes de subventions et de prêts destinés à la remise en état des logements, l'établissement de normes de remise en état et le progrès des connaissances techniques, par l'entremise de ses activités de recherche.

Malgré l'importance croissante de la rénovation, très peu de renseignements ont été recueillis quant à la nature de ce marché, aux activités des propriétaires et des entreprises de rénovation et à la présence ou à l'absence de problèmes propres à ce marché. Afin de remédier au manque d'information, la SCHL a effectué en 1986 deux enquêtes d'envergure nationale auprès des propriétaires, des propriétaires-bailleurs, des locataires et des entreprises de rénovation. L'enquête nationale sur l'habitation et l'enquête sur l'industrie de la rénovation résidentielle ont permis de recueillir une foule de renseignements nouveaux et sont à l'origine du présent aperçu de la rénovation résidentielle.

La présente étude vise surtout à diffuser les constatations découlant de ces enquêtes et leurs répercussions sur le marché de la rénovation. Le rapport comprend un examen exhaustif de la remise en état de logements au Canada, de l'état physique des logements situés dans de petits immeubles ainsi que des caractéristiques et du comportement des entreprises et des propriétaires qui participent au marché de la rénovation. Les éléments tendant à démontrer la présence ou l'absence de problèmes particuliers sont évalués afin de préciser les secteurs où il pourrait y avoir lieu d'intervenir. Le caractère approprié des programmes fédéraux récents est examiné à la lumière des problèmes décelés. Enfin, diverses solutions possibles sont présentées afin de stimuler le débat sur le secteur de la rénovation résidentielle.

II LA NÉCESSITÉ DES RÉPARATIONS

A) LE RÔLE DE LA RÉNOVATION RÉSIDENTIELLE

La rénovation comprend un très grand nombre d'activités. Il est utile de distinguer deux grandes catégories de travaux dans ce domaine : ceux qui visent à conserver des propriétés résidentielles dans leur état original et ceux qui ont pour but d'améliorer de façon appréciable la qualité des logements.

La première catégorie comprend bon nombre des travaux de rénovation résidentielle les plus populaires et les moins coûteux, y compris l'entretien courant, ainsi que la réparation ou le remplacement d'éléments endommagés ou usés des logements. L'entretien et les réparations représentaient en 1985 un peu moins du quart (24 %) de toutes les dépenses de rénovation consacrées aux matériaux et à la main-d'oeuvre contractuelle.

La seconde catégorie est beaucoup plus diversifiée, puisqu'elle comprend des travaux de plus grande envergure et plus coûteux, comme les travaux destinés à améliorer la qualité des logements ou à les moderniser, les ajouts visant à accroître l'espace habitable ou les conversions qui modifient l'aménagement intérieur de l'espace habitable, le nombre de logements autonomes compris dans une propriété ou la transformation d'une structure auparavant non résidentielle à un usage résidentiel. Les ajouts et les améliorations sont devenus plus populaires au cours des années 1970 et 1980, passant de 63 % des dépenses totales de rénovation en 1971 à 76 % en 1985.

Les rénovations sont entreprises pour diverses raisons. L'entretien et la réparation visent souvent à contrer la dépréciation qui accompagne le vieillissement et l'usure normale. Du même coup, des éléments de risque pour la santé ou pour la sécurité peuvent être enlevés, l'entretien courant et les frais d'exploitation peuvent être diminués et la durée utile du logement prolongée. À l'opposé, les ajouts et les améliorations sont souvent moins liés au vieillissement du logement lui-même qu'à des demandes découlant de l'évolution des goûts et des préférences des consommateurs, de leur style de vie ou de la composition des ménages.

La plupart des travaux de rénovation sont souvent jugés comme un investissement, dans la mesure où ils se répercutent sur le prix de vente prévu d'un logement. Dans le cas des propriétaires, l'investissement dans la rénovation d'un logement existant est habituellement pondéré en fonction des coûts des autres solutions possibles (c.-à-d. ne rien faire ou emménager dans un autre logement).

L'attrait économique de la rénovation, à titre d'investissement, a été démontré dans une étude sur la rentabilité relative de la rénovation par rapport au remplacement, qui constituaient les

deux solutions possibles dans le cas de 23 emplacements résidentiels non conformes aux normes situés dans quatre villes du Canada (Saint John, Montréal, Sault-Sainte-Marie et Saskatoon). Après avoir tenu compte des différences de l'état initial des propriétés, l'étude a analysé les conséquences relatives des deux stratégies d'investissement sur les loyers, l'entretien courant, les frais d'exploitation et la durée utile des immeubles. Pour chacune des 23 propriétés étudiées, la rénovation était la solution la plus rentable, même s'il était possible de remplacer la propriété existante par un immeuble résidentiel de plus forte densité.

B) ÉVALUATION DE L'ÉTAT DES LOGEMENTS

Même si les ajouts et les améliorations représentent la majeure partie des dépenses de rénovation, les priorités en matière de politique sont axées sur les réparations et les remplacements, parce que ces activités influent directement sur la santé et la sécurité des occupants.

Quelle est l'ampleur des besoins de réparations du parc de logements existants au Canada? L'enquête sur l'équipement des ménages faite par Statistiques Canada révèle qu'environ 26 % des logements (2,4 millions) avaient besoin de réparations en 1985. Un peu moins de la moitié de ces logements (1,1 million) avaient besoin de réparations importantes. Les données de l'enquête nationale sur l'habitation relatives à l'état des logements situés dans de petits immeubles établissent à un niveau légèrement plus élevé le nombre estimatif de logements ayant besoin de réparations (voir le tableau 1). Les logements situés dans de petits immeubles (c.-à-d. des structures de moins de cinq étages) représentaient environ 91 % des logements privés occupés en 1986. Un peu plus du tiers de ces logements (35 %) avaient besoin, semble-t-il, de réparations. La plupart de ces réparations étaient cependant de nature mineure. Seulement 10 % des logements situés dans de petits immeubles avaient besoin de réparations importantes.

On trouve un plus grand nombre de logements situés dans de petits immeubles et qui ont besoin de réparations importantes dans les régions rurales et dans la région de l'Atlantique, de même que dans le secteur du logement locatif et les logements construits avant 1941. Même si la nécessité des réparations est beaucoup plus fréquente dans le cas des logements anciens, la fréquence des réparations nécessaires dans les logements construits au cours des années 1960, 1970 et 1980 révèle que l'entretien courant et la réparation des logements sont aussi des facteurs importants dans le cas des logements plus récents. Les logements construits après 1960 représentent 27 % de l'ensemble des logements ayant besoin de réparations importantes et 42 % des logements ayant besoin de petites réparations.

Les propriétaires et les occupants soignent davantage l'état de l'extérieur de leurs logements; viennent ensuite l'intérieur du logement et les installations mécaniques. Les principaux éléments d'insatisfaction sont les toitures, les portes et fenêtres, l'isolation et le revêtement de sol.

TABLEAU 1
FRÉQUENCE DES RÉPARATIONS NÉCESSAIRES : LOGEMENTS
SITUÉS DANS DE PETITS IMMEUBLES, 1986

MODE D'OCCUPATION ET EMPLACEMENT	RÉPARATIONS IMPORTANTES (%)	RÉPARATIONS MINEURES (%)	ENTRETIEN COURANT (%)
ENSEMBLE DES LOGEMENTS	10,0	25,1	64,9
MODE D'OCCUPATION			
Possédé	8,6	21,5	70,0
Loué	13,1	32,8	54,1
RÉGION			
Atlantique	13,8	24,8	61,5
Québec	8,6	24,3	67,1
Ontario	11,1	25,6	63,3
Prairies	9,2	25,7	65,2
C.-B.	8,6	24,6	66,8
TAILLE DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS			
Urbain	9,0	25,5	65,5
Rural	13,2	23,0	63,8

SOURCE : Enquête nationale sur l'habitation, SCHL, 1986.

L'enquête nationale sur l'habitation comprenait également une évaluation, par des experts en bâtiment de la SCHL, de l'état physique d'un sous-ensemble de 1 871 logements. Cette enquête spéciale a permis de recueillir des renseignements détaillés sur l'état physique des logements et d'évaluer le coût des réparations nécessaires des éléments non conformes aux normes.

Le coût moyen des réparations exigées par les logements non conformes aux normes et occupés par leurs propriétaires s'élevait à 3 396 \$. Toutefois, la moitié de ces logements exigeaient pour moins de 1 600 \$ de travaux de réparation (voir le tableau 2). Dans l'ordre, les dépenses portaient sur l'extérieur des logements, sur l'intérieur et sur les installations mécaniques (2 283 \$, 1 987 \$ et 1 456 \$ en moyenne, respectivement).

Les logements dont les propriétaires estimaient qu'ils avaient besoin d'entretien courant exigeaient en moyenne 1 818 \$ de réparations pour être en tous points conformes aux normes. À

l'opposé, les logements dont les propriétaires estimaient qu'ils avaient besoin de réparations importantes exigeaient en moyenne 6 989 \$ de dépenses de réparation pour être conformes aux normes. Dans le cas des logements ayant besoin de petites réparations, il fallait compter une moyenne de 3 640 \$.

TABEAU 2
ESTIMATION DES RÉPARATIONS NÉCESSAIRES AUX LOGEMENTS
NON CONFORMES AUX NORMES ET OCCUPÉS PAR LEURS PROPRIÉTAIRES,
LOGEMENTS SITUÉS DANS DE PETITS IMMEUBLES, 1986

COÛT DES RÉPARA- TIONS NÉCESSAIRES	EXTÉRIEUR (%)	INTÉRIEUR (%)	INSTALLATIONS MÉCANIQUES (%)	TOTAL (%)
1 \$ - 499 \$	32,3	33,3	41,0	25,3
500 \$ - 999 \$	18,3	19,1	17,9	16,3
1 000 \$ - 1 999 \$	18,3	18,1	19,1	18,6
2 000 \$ - 2 999 \$	8,7	9,3	11,5	8,9
3 000 \$ - 3 999 \$	8,0	5,5	3,7	7,0
4 000 \$ - 4 999 \$	2,6	5,6	2,6	5,2
5 000 \$ - 9 999 \$	7,3	6,0	2,2	10,1
10 000 \$ et plus	4,6	3,0	1,9	8,7
Moyenne	2 283\$	1 987\$	1 456\$	3 396\$
Médiane	1 150\$	998\$	600\$	1 600\$

SOURCE : Enquête nationale sur l'habitation, SCHL, 1986.

Les logements possédés non conformes aux normes et situés dans des régions rurales exigent des réparations plus coûteuses que la moyenne; c'est aussi le cas des logements construits avant 1941. Comme on peut s'y attendre, il existe une relation directe entre l'âge du logement et l'ampleur des dépenses de réparation.

La comparaison des évaluations de l'état des logements faites par les propriétaires et par les occupants, d'une part, et par les experts en bâtiment de la SCHL, d'autre part, révèle que les consommateurs n'ont pas toujours une perception exacte des réparations nécessaires. L'exactitude des perceptions de l'état du logement était plus faible dans le cas des logements qui exigeaient plus de réparations. Environ trois propriétaires sur cinq (59 %) ont évalué l'état de leur logement de la même façon que l'expert en bâtiment. Les propriétaires-bailleurs étaient moins précis, leurs évaluations ne concordant avec celles des experts que dans seulement 49 % des cas. En ce qui concerne les logements ayant besoin de réparations importantes, d'après les experts en bâtiment, seulement 36 % des propriétaires et 15 % des propriétaires-bailleurs ont reconnu l'importance de la nécessité

des réparations. Dans la mesure où les perceptions des propriétaires à l'égard de l'état des logements influent sur l'investissement dans des travaux d'entretien courant et de réparation, la tendance à sous-estimer la nécessité des réparations peut constituer un obstacle de taille à la conservation des logements existants.

III LE MARCHÉ DE LA RÉNOVATION RÉSIDENTIELLE

Le marché de la rénovation résidentielle comprend trois acteurs principaux : les propriétaires qui entreprennent des rénovations, les entreprises qui offrent des services de rénovation et les gouvernements qui interviennent dans divers aspects de la rénovation par la réglementation, les mesures fiscales et les programmes particuliers destinés à influencer la nature des rénovations.

A) LES CONSOMMATEURS

L'enquête nationale sur l'habitation (voir le tableau 3) révèle que 50 % des propriétaires, 61 % des propriétaires-bailleurs et 24 % des locataires ont entrepris diverses formes de travaux de rénovation en 1985 (la rénovation englobant l'entretien courant, les réparations ou les améliorations).

La comparaison de la fréquence relative des divers genres de travaux de rénovation révèle des divergences fondamentales du comportement des divers groupes de propriétaires et d'occupants. Ainsi, les propriétaires semblent beaucoup plus tournés vers les améliorations (36 %) que vers l'entretien courant ou les réparations (27 % dans chaque cas). Par contre, les propriétaires-bailleurs ont fait état plus souvent de travaux d'entretien courant (43 %) que de réparations ou d'améliorations (37 % et 34 %, respectivement). Les travaux entrepris par les locataires

TABLEAU 3
CARACTÉRISTIQUES DES TRAVAUX DE RÉNOVATION : LOGEMENTS
SITUÉS DANS DE PETITS IMMEUBLES, 1985

PARTIE DU LOGEMENT	FRÉQUENCE DES RÉNOVATIONS		
	PROPRIÉTAIRES	PROPRIÉTAIRES- BAILLEURS	LOCATAIRES
	(%)	(%)	(%)
TOUT GENRE DE TRAVAIL	51,0	60,7	24,0
GENRE DE TRAVAIL			
Entretien courant	27,2	42,6	12,2
Réparations	27,1	36,8	12,7
Améliorations	36,3	33,6	15,1
ÉLÉMENTS DU LOGEMENT			
Extérieur	42,4	52,2	(1)
Intérieur	38,0	48,7	22,8
Installations mécaniques	32,7	46,4	14,3

SOURCE : Enquête nationale sur l'habitation, SCHL, 1986.

NOTE : 1. Renseignement non demandé aux locataires.

se répartissaient de façon plus égale entre l'entretien courant, les réparations et les améliorations.

Les propriétaires et les propriétaires-bailleurs ont indiqué plus souvent des rénovations de l'extérieur des logements que de l'intérieur et en particulier des installations mécaniques. Comme on peut s'y attendre, les locataires qui effectuent des rénovations s'intéressent davantage à l'intérieur des logements.

En moyenne, les propriétaires ont consacré quelque 3 380 \$ à des travaux de rénovation en 1985. Par rapport à ceux qui n'ont effectué aucune rénovation, les propriétaires qui ont entrepris des rénovations en 1985 étaient plus jeunes, faisaient plus souvent partie d'un couple avec enfants, avaient des revenus plus élevés et appartenaient aux groupes socio-économiques plus élevés. Le comportement des propriétaires en matière de rénovation est relativement stable dans toutes les régions du pays, en ce qui concerne tant la fréquence des travaux que les dépenses moyennes.

La moyenne nationale des dépenses de rénovation indiquées par les propriétaires-bailleurs s'élevait à 1 815 \$ par logement, c'est-à-dire 54 % des dépenses moyennes indiquées par les propriétaires. Toutefois, on constate de plus grandes fluctuations régionales au chapitre de l'activité des propriétaires-bailleurs en matière de rénovation, qui passe de 51 % environ dans la région de l'Atlantique à près de 67 % dans les Prairies. Les dépenses de rénovation par logement fluctuent de 864 \$ en Colombie-Britannique à 2 249 \$ au Québec.

Les propriétaires fournissent une part importante de main-d'oeuvre dans les travaux de rénovation qu'ils effectuent, sous forme de bricolage qui, comme on peut s'y attendre, varie selon la nature du travail à effectuer. La proportion des travaux de rénovation exécutés de cette façon varie de 31 % (travaux liés au système de chauffage) à 85 % (peinture et papier peint) chez les propriétaires. Dans le cas des propriétaires-bailleurs, le bricolage fluctuait de 22 % (travaux liés au système de chauffage) à 52 % (marches et balcons). Dans l'ensemble, les propriétaires sont plus portés à effectuer eux-même les travaux de rénovation que les propriétaires-bailleurs.

Les travaux de rénovation entrepris par les propriétaires et par les propriétaires-bailleurs semblent également être davantage motivés par le désir d'améliorer l'apparence intérieure et extérieure des logements; vient ensuite le désir de réduire les coûts d'entretien courant et de chauffage et d'accroître la sécurité et la valeur de revente des logements (voir le tableau 4). La conformité aux exigences et aux règlements en matière de santé et de sécurité, l'agrandissement du logement et l'accessibilité de l'immeuble aux personnes handicapées étaient les raisons les moins souvent mentionnées pour justifier les rénovations.

TABEAU 4
MOTIFS DES RÉNOVATIONS : LOGEMENTS SITUÉS DANS
DE PETITS IMMEUBLES, 1985

MOTIF INDIQUÉ PAR LE RÉPONDANT	PROPRIÉTAIRES	PROPRIÉTAIRES- BAILLEURS
	(%)	(%)
Améliorer l'apparence intérieure	70,0	56,9
Améliorer l'apparence extérieure	64,6	57,5
Améliorer les conditions de sécurité	49,6	52,7
Agrandir le logement	23,2	9,3
Satisfaire aux exigences et aux règlements en matière de santé et de sécurité	28,1	40,9
Réduire les coûts de chauffage	56,1	46,4
Réduire les coûts d'entretien	49,8	55,2
Rendre l'immeuble plus accessible aux personnes handicapées	5,8	5,8
Augmenter la valeur de revente	50,5	46,3

SOURCE : Enquête nationale sur l'habitation, SCHL, 1986.

B) L'INDUSTRIE DE LA RÉNOVATION RÉSIDENTIELLE

La hausse rapide des dépenses de rénovation a attiré un nombre toujours croissant d'entreprises dans ce qui est maintenant devenu un secteur en pleine croissance. Il est difficile cependant d'évaluer la taille réelle de l'industrie de la rénovation résidentielle au Canada, parce qu'il n'existe aucun relevé national des entreprises de rénovation.

L'industrie de la rénovation est formée de deux grandes composantes : les entreprises qui offrent de la main-d'oeuvre ou des connaissances professionnelles (entrepreneurs généraux et entrepreneurs en rénovation, ouvriers spécialisés) et les entreprises qui fournissent des matériaux (détaillants et grossistes de matériaux de construction). Le présent rapport porte seulement sur la première composante, c'est-à-dire les entreprises actives dans le secteur de la rénovation.

Plus de 3 000 entreprises sont inscrites dans les pages jaunes des annuaires téléphoniques de l'Ontario et du Québec, à la rubrique "rénovations". Si l'on y ajoute les entreprises qui s'inscrivent à la rubrique "entrepreneurs généraux" ou selon le métier spécialisé, le total dépasse les 40 000 entreprises dans ces deux provinces. Dans le cadre de l'enquête sur l'industrie de la rénovation résidentielle, un échantillon de firmes inscrites dans les pages jaunes des annuaires téléphoniques, aux diverses rubriques liées à la rénovation, a été pris de participer à

un sondage. Quelque 1 004 entreprises ont répondu au questionnaire, soit un taux de réponse de 36 %. Les données recueillies permettent de constituer un profil aussi à jour que possible de la structure et des caractéristiques de l'industrie de la rénovation.

Dans l'ensemble, les entreprises qui ont répondu au questionnaire tirent 64 % de leur chiffre d'affaires de la rénovation. Les deux tiers d'entre elles peuvent être qualifiées de "spécialistes de la rénovation" (c.-à-d. qu'elles tirent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires de travaux de rénovation). La spécialisation est plus poussée en Ontario et moins évidente dans la région de l'Atlantique, ce qui peut porter à croire que la spécialisation est moins viable dans les marchés plus petits, où les entreprises doivent effectuer une plus grande diversité de travaux afin d'obtenir un chiffre d'affaires suffisant pour qu'elles puissent rester en affaires. Au nombre des entreprises spécialisées dans la rénovation, 79 % s'intéressent surtout aux réparations et aux améliorations. Moins de 20 % tirent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires des conversions et des ajouts.

L'enquête sur l'industrie de la rénovation résidentielle révèle que les entreprises de rénovation sont légèrement plus anciennes et plus importantes que ce que l'on croyait auparavant (voir le tableau 5). À l'échelle nationale, elles comptent en moyenne 5,3 employés à plein temps et sont exploitées depuis 10,5 ans. Les plus grandes entreprises de rénovation sont dans la région de l'Atlantique (moyenne de 7,5 employés), quoique le faible nombre de réponses reçues de cette région (29 entreprises) incite à la prudence dans l'interprétation de cette donnée. C'est en Colombie-Britannique que l'on trouve les plus petites entreprises, par la taille moyenne (4,2 employés). Les entreprises les plus anciennes sont en Ontario (11,8 ans) et les plus jeunes dans les Prairies (moyenne de 9 ans).

Le tableau 6 indique les principales méthodes d'obtention des contrats des entreprises de rénovation. L'enquête a révélé que les contacts officiels étaient les principaux moyens d'obtenir des contrats. Le bouche à oreille est la méthode de prospection la plus utilisée pour obtenir des contrats (mentionnée par 94 % des répondants); suivent les annonces dans les pages jaunes (70 %), les panneaux à pied d'oeuvre (34 %) et les réponses à des appels d'offres (33 %). Étant donné la méthode de constitution de l'échantillon, la fréquence des entreprises de rénovation qui font appel aux pages jaunes pour obtenir des contrats peut être plus élevée que dans la réalité.

TABEAU 5
TAILLE ET ANCIENNETÉ DES ENTREPRISES DE RÉNOVATION :
PAR RÉGION, 1985

EMPLACEMENT	TAILLE DE L'ENTREPRISE (NOMBRE D'EMPLOYÉS À PLEIN TEMPS)		ANCIENNETÉ DE L'ENTREPRISE (ANNÉES D'EXPLOITATION)	
	MOYENNE	MÉDIANE	MOYENNE	MÉDIANE
CANADA	5,3	4,0	10,5	8,0
RÉGION				
Atlantique	7,5	5,0	11,2	8,0
Québec	6,0	4,0	11,6	8,0
Ontario	5,5	4,0	11,8	10,0
Prairies	5,1	4,0	9,0	6,0
C.-B.	4,2	3,0	9,4	6,0

SOURCE : Enquête sur l'industrie de la rénovation résidentielle, SCHL, 1986.

Le caractère peu structuré de l'industrie de la rénovation se manifeste également par la planification à très court terme faite par les entreprises de rénovation. Quelque 44 % des entreprises ayant répondu au sondage planifient leurs travaux jusqu'à un mois à l'avance; seulement 4 % des entreprises planifient le travail plus de six mois à l'avance.

La majorité des entreprises (73 %) ont recours à des emprunts ou à des marges de crédit pour financer leur exploitation. Les entreprises moins anciennes ou plus petites ont davantage recours à ces méthodes de financement.

En ce qui concerne la protection des consommateurs, les deux tiers des entreprises ayant répondu au sondage ont indiqué qu'elles remettent des contrats écrits pour la majorité de leurs travaux. Les deux cinquièmes remettent également des garanties écrites. Les spécialistes de la rénovation sont plus portés à avoir recours aux documents écrits (contrats et garanties). L'emploi des contrats écrits et des garanties semble également lié à la taille et à l'ancienneté de l'entreprise. Ainsi, les entreprises de rénovation comptant plus de 10 employés sont plus nombreuses que les petites entreprises à se servir des documents écrits pour plus de la moitié des travaux de rénovation qu'elles effectuent. De même, les entreprises exploitées depuis moins de 10 ans ont plus souvent recours aux documents écrits que les entreprises plus anciennes.

TABEAU 6
CARACTÉRISTIQUES D'EXPLOITATION
DES ENTREPRISES DE RÉNOVATION, 1985

CARACTÉRISTIQUE D'EXPLOITATION	ENTREPRISES QUI ONT MENTIONNÉ CETTE CARACTÉRISTIQUE (%)
OBTENTION DE CONTRATS	
Bouche à oreille	93,9
Pages jaunes	69,6
Panneaux à pied d'oeuvre	34,4
Réponses à des appels d'offres	33,1
Autres	16,5
Achats/Rénovations	6,3
CONTRATS PLANIFIÉS/ACCEPTÉS	
Jusqu'à un mois à l'avance	44,0
De 1 à 6 mois à l'avance	50,6
Plus de 6 mois à l'avance	3,5
FINANCEMENT	
Emprunt/Marge de crédit	73,2
PROTECTION DES CONSOMMATEURS (1)	
Contrats écrits	66,6
Garanties écrites	39,7

SOURCE : Enquête sur l'industrie de la rénovation résidentielle, SCHL, 1986

NOTE: 1. Documents employés ou fournis pour plus de la moitié de tous les travaux de rénovation.

C) PARTICIPATION DES GOUVERNEMENTS AU MARCHÉ DE LA RÉNOVATION

Tous les niveaux de gouvernement participent à divers degrés à l'industrie de la rénovation. Par la fiscalité et la réglementation, les gouvernements interviennent dans trois secteurs distincts de la rénovation : l'aménagement, l'exploitation et la vente des propriétés.

Les mécanismes de contrôle en matière d'aménagement influent directement sur la facilité d'exécution et sur le coût des rénovations. La réglementation comprise dans cette catégorie comprend le zonage et l'utilisation des sols, la désignation comme bien du patrimoine, les codes du bâtiment, les règlements municipaux en matière d'entretien et d'occupation, les codes de santé et de sécurité au travail et les codes du travail.

Les dépenses d'exploitation influent sur la capacité du propriétaire à financer l'entretien courant, lequel se répercute à son tour sur l'état physique du logement. La proportion des dépenses d'exploitation par rapport au revenu détermine également l'attrait des investissements consacrés aux rénovations (surtout dans le cas des immeubles locatifs). L'exploitation de propriétés résidentielles est influencée, entre autres, par le contrôle des loyers, la déduction pour amortissement ainsi que par les taxes foncières et l'impôt sur le revenu.

Les mesures qui régissent la vente d'une propriété jouent également sur la rentabilité des investissements consacrés à des rénovations. Les dispositions relatives à l'impôt sur les gains en capital et sur la récupération de la déduction pour amortissement, de même que les taxes de mutation, influent sur la rentabilité des rénovations.

Les programmes de dépenses axés plus précisément sur le secteur de la rénovation sont décrits à la section 5.

IV PROBLÈMES

Les besoins de réparations n'ont pas diminué en dépit de la croissance considérable des dépenses de rénovation. Jusqu'à un certain point, il n'y a pas lieu de s'inquiéter de cette persistance des besoins de réparations importantes, parce qu'à tout moment, une partie du parc de logements atteint un certain niveau de désuétude physique ou fonctionnelle qui durera jusqu'à la démolition ou la conversion à un autre usage. De plus, la stabilité relative de la proportion de logements ayant besoin de réparations camoufle l'évolution constante de la composition du parc de logements. En même temps que des investissements à des fins de réparations entraînent un ralentissement de la détérioration des logements, le vieillissement des logements continue de susciter de nouveaux besoins de réparations. Il faut reconnaître cependant qu'une partie de l'ensemble des besoins de réparations non satisfaits tire son origine de problèmes réels propres à ce marché, qui freinent indûment la consommation ou la production de services de rénovation.

Les données obtenues par l'enquête nationale sur l'habitation et par l'enquête sur l'industrie de la rénovation résidentielle constituent la base d'une recherche empirique sur les problèmes potentiels du marché de la rénovation. Les difficultés auxquelles font face les consommateurs et les entreprises de rénovation sont exposées à tour de rôle.

A) PROBLÈMES DE CONSOMMATION

Les consommateurs de services de rénovation font face à deux catégories de problèmes décrites dans les pages suivantes : les questions liées à la mise de fonds et celles qui ont trait à l'efficacité du marché. Les questions relatives à la mise de fonds comprennent la mesure dans laquelle les propriétaires limitent les travaux de rénovation en raison de leur revenu ainsi que les répercussions des travaux de rénovation sur les locataires. L'influence de l'accès au financement, la réglementation publique, la sensibilisation à la nécessité des réparations, les répercussions sur le voisinage et la situation en matière d'emploi, relativement à l'efficacité du marché de la rénovation, ont également été scrutées.

Dans l'enquête nationale sur l'habitation, les répondants qui n'avaient pas fait de travaux de rénovation en 1985 étaient priés d'en indiquer la raison. L'examen des réponses fournies constitue un point de départ utile pour l'étude des obstacles possibles à la rénovation (voir le tableau 7).

Mis à part le fait "qu'aucune rénovation n'était nécessaire", les personnes qui n'ont pas fait de rénovations ont surtout invoqué le "coût élevé des travaux" pour justifier l'absence de rénovations. Les préoccupations à l'égard du coût des rénovations

peuvent être révélatrices d'un grand nombre de situations particulières, comme un problème de capacité d'achat, dans le cas des propriétaires qui n'ont pas les moyens de faire effectuer les réparations nécessaires ou de déménager dans des logements mieux adaptés. Il se peut également que la surestimation des coûts ou la sous-estimation des avantages puissent décourager d'autres propriétaires d'entreprendre des rénovations. Enfin, les propriétaires peuvent tout simplement exprimer une préférence ou un désir personnel d'affecter leurs ressources à autre chose que la rénovation résidentielle, même si cela signifie habiter un logement qui ne correspond pas aux normes reconnues.

TABLEAU 7
MOTIFS DE L'ABSENCE DE RÉNOVATIONS : LOGEMENTS
DANS DE PETITS IMMEUBLES, 1985

MOTIF INDIQUÉ PAR LE RÉPONDANT	PROPRIÉTAIRES (%)	PROPRIÉTAIRES- BAILLEURS (%)
Aucune rénovation n'était nécessaire	53,9	60,9
D'autres choses étaient plus importantes	15,5	6,9
Les entreprises de rénovation étaient trop occupées	1,1	0,4
Trop de paperasse gouvernementale	1,3	2,5
Les taxes foncières pourraient augmenter	4,3	4,5
Le coût des rénovations serait trop élevé	20,4	13,7
Taux d'intérêt trop élevé	2,4	3,8
Conditions de prêt ne convenant pas	0,7	3,2
Prêt refusé	0,7	0,6
Autre motif	17,3	24,7

SOURCE : Enquête nationale sur l'habitation, SCHL, 1986.

1. Mise de fonds

L'enquête nationale sur l'habitation révèle que les logements occupés par des propriétaires à faible revenu ont davantage besoin de réparations et que les faibles revenus sont un obstacle à l'exécution des travaux nécessaires. Les ménages dont le revenu annuel brut est inférieur à 20 000 \$ occupent une part appréciable du parc de logements possédés ayant besoin de réparations importantes (42 % des logements situés dans de petits immeubles et 35 % de l'ensemble des logements). Bien que les logements occupés par des propriétaires ayant un revenu annuel inférieur à 20 000 \$ exigent des dépenses plus élevées pour réparer des éléments non conformes aux normes (moyenne de

5 637 \$), les propriétaires de cette catégorie de revenu se sont signalés par la plus faible propension à projeter des rénovations pour 1987 (voir le tableau 8).

Les ménages à faible revenu qui ont indiqué avoir l'intention d'effectuer des rénovations en 1987 prévoyaient des dépenses beaucoup plus faibles que les ménages à revenu moyen et élevé, malgré le coût plus élevé des réparations exigées par les logements qu'ils occupent. Le coût élevé des rénovations était le facteur mentionné le plus souvent par les propriétaires à faible revenu qui n'avaient pas l'intention d'entreprendre des rénovations. De toute évidence, les contraintes de revenu exercent une influence négative sur les projets de rénovations des propriétaires à faible revenu et constituent un obstacle important à la rénovation des logements qui ont le plus besoin de réparations.

TABEAU 8
BESOINS DE RÉPARATIONS ET INTENTION DE RÉNOVER,
SELON LE REVENU DU MÉNAGE : PROPRIÉTAIRES

REVENU DU MÉNAGE	MOYENNE DES RÉPARATIONS NÉCESSAIRES (1986) (\$)	RÉNOVATIONS PROJETÉES (1987) (%)	VALEUR MOYENNE DES RÉNOVATIONS PROJETÉES (\$)	RAPPORT DES DÉPENSES PROJETÉES ET NÉCESSAIRES (%)
ENSEMBLE DES MÉNAGES	3 377	72,4	3 172	93,9
Moins de 20 000 \$	5 637	64,3	2 737	48,6
20 000 \$ - 39 999 \$	2 976	74,2	2 754	92,5
40 000 \$ ou plus	2 097	76,4	3 642	173,7

SOURCE: Enquête nationale sur l'habitation, SCHL, 1986.

D'autres problèmes semblent particuliers au marché locatif. À la différence des logements possédés, pour lesquels le consommateur est le principal décideur en matière de rénovation, d'autres problèmes se greffent au secteur des logements locatifs en raison de la séparation de ces rôles. De façon plus particulière, parce qu'ils ne participent pas directement à la prise des décisions, les locataires peuvent éprouver des difficultés que les propriétaires des mêmes catégories de revenu n'ont pas. Les rénovations peuvent affecter les locataires de deux façons : la première a trait au délogement des locataires actuels en raison des travaux de rénovation; la seconde porte sur les répercussions des rénovations sur la capacité de payer le loyer.

Bien qu'il soit difficile d'estimer de façon précise l'ampleur de ce problème, la rénovation entraîne un certain délogement des locataires et une réduction de la capacité de payer le loyer. Un peu moins d'un cinquième des locataires participant au sondage,

qui occupaient des logements rénovés en 1985, ont indiqué que leurs loyers avaient augmenté de 12 % en moyenne immédiatement après la fin des travaux. Un peu moins des deux tiers de ceux-ci ont affirmé qu'ils avaient éprouvé des difficultés financières à la suite des hausses de loyer consécutives aux rénovations. Pour environ 17 % d'entre eux, ces problèmes étaient assez graves; 49 % de plus ont indiqué avoir éprouvé des difficultés financières modérées.

2. Efficacité du marché

Cinq facteurs ont été étudiés afin de déterminer s'ils contribuent à l'inefficacité du marché de la rénovation : l'accès au financement, la réglementation publique, les perceptions erronées à l'égard de la nécessité des réparations, les répercussions sur le voisinage et le chômage.

Les données extraites de l'enquête nationale sur l'habitation semblent indiquer que l'accès au financement n'est pas un facteur important, pour les propriétaires, de la décision d'entreprendre des rénovations. Moins de 5 % des propriétaires et 10 % des propriétaires-bailleurs ont mentionné le financement (taux d'intérêt, conditions de prêt ou refus de prêt) à titre de motif de la décision de ne pas effectuer des rénovations.

L'accès au financement est un problème un peu plus grave dans les régions rurales, dans le cas des logements ayant besoin de réparations importantes et chez des propriétaires qui consacrent plus de 30 % de leurs revenus bruts au remboursement d'une hypothèque. Dans le secteur du logement locatif, l'accès au financement est la principale difficulté mentionnée par les propriétaires de logements locatifs construits entre 1921 et 1941 et de logements ayant besoin de réparations importantes, si la propriété représente plus de la moitié de l'actif du propriétaire-bailleur. Même si la difficulté d'accès au financement ne semble pas être un facteur important de la décision de rénover, elle peut néanmoins avoir pour effet de limiter le montant des dépenses de rénovations faites pendant une année en particulier.

Les propriétaires ont également indiqué que la réglementation publique n'influe guère sur la décision de rénover. Environ 3 % des propriétaires et 5 % des propriétaires-bailleurs ont mentionné la "paperasse gouvernementale" à titre d'obstacle à la rénovation. Ce problème a été mentionné plus souvent par les propriétaires de l'Île-du-Prince-Édouard (9 %) et de Terre-Neuve (5 %) ainsi que par les propriétaires-bailleurs des Prairies (13 %) et d'Ontario (10 %).

Autant les propriétaires (7 %) que les propriétaires-bailleurs (9 %) craignent davantage les hausses possibles des taxes foncières. À l'échelle régionale, cette préoccupation a été mentionnée plus souvent par les propriétaires du Nouveau-Brunswick (10 %), du Québec (8 %) et d'Ontario (8 %) et par les

propriétaires-bailleurs d'Ontario (10 %) et de Colombie-Britannique (11 %). La crainte d'une hausse possible des taxes foncières a été exprimée plus souvent par les propriétaires d'immeubles locatifs construits entre 1921 et 1940 (19 %), ayant besoin de réparations importantes (18 %), de collectifs d'habitation (11 %) et d'immeubles qui représentent plus de la moitié de l'actif global du propriétaire-bailleur (20 %).

Des perceptions trop optimistes des besoins de rénovations ont une incidence évidente sur les décisions de rénover prises par les propriétaires. Les propriétaires et les propriétaires-bailleurs qui sous-estimaient la nécessité des réparations (par rapport à l'évaluation faite par les experts en bâtiment de la SCHL) avaient également la plus faible propension à projeter des rénovations en 1987. Même si ces propriétaires donnent suite à l'intention exprimée d'entreprendre des rénovations en 1987, ce qui est déjà une hypothèse optimiste, il n'est pas certain que les rénovations projetées porteront effectivement sur les réparations nécessaires, plutôt que sur des ajouts ou d'autres améliorations.

Une sensibilisation inappropriée quant à l'importance des réparations et de l'entretien courant et au sujet de la nature des solutions qui conviennent peut contribuer à des rénovations moins qu'optimales. Les répondants qui ont effectué des rénovations en 1985 ont été priés d'indiquer les sources de renseignements utilisées pour déceler les problèmes, choisir les rénovations à effectuer et exécuter ou faire exécuter les travaux. Les personnes qui ont indiqué avoir utilisé une source de renseignements particulière devaient ensuite évaluer l'utilité des renseignements ainsi obtenus (voir le tableau 9).

Même si les rénovateurs font appel à de multiples sources de renseignements, les méthodes officieuses d'échanges de renseignements (l'expérience personnelle et le bouche à oreille) sont les plus répandues et jugées plus utiles que les sources plus officielles comme les livres, les brochures et les cours de formation. Il y a lieu de s'inquiéter en particulier de la constatation selon laquelle la documentation écrite et les cours de formation sont les sources de renseignements les moins utiles, puisqu'il s'agit des méthodes de diffusion de l'information les plus rentables. Cette constatation semble indiquer qu'il y aurait lieu de réévaluer la teneur et l'utilisation de ces sources de renseignements.

Les changements de la qualité des installations et services du voisinage (parcs, écoles, magasins, garderies, etc.) semblent également influencer les décisions de rénover prises par les propriétaires. Les logements situés dans des voisinages stables ou qui s'améliorent sont plus susceptibles d'être rénovés que s'ils sont dans un voisinage qui dépérit. Les propriétaires-bailleurs se sont montrés plus sensibles à ce facteur que les propriétaires.

TABEAU 9
UTILISATION ET UTILITÉ DES SOURCES DE RENSEIGNEMENTS (1),
PROPRIÉTAIRES ET PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS AYANT EFFECTUÉ DES
RÉNOVATIONS EN 1985

SOURCE DE RENSEIGNEMENTS	RÉNOVATEURS AYANT UTILISÉ DES SOURCES DE RENSEIGNEMENTS		SOURCE JUGÉE UTILE PAR LES UTILISATEURS (2)	
	PROPRIÉTAIRES	PROPRIÉTAIRES- BAILLEURS	PROPRIÉTAIRES	PROPRIÉTAIRES- BAILLEURS
	(%)	(%)	(%)	(%)
Expérience personnelle	89,7	92,0	83,8	85,1
Bouche à oreille	76,0	71,2	61,4	55,3
Conseils professionnels	61,9	73,2	69,3	68,3
Brochures et documentation écrite	60,7	54,6	49,1	42,9
Cours de formation	22,3	28,2	25,4	14,2

SOURCE : Enquête nationale sur l'habitation, SCHL, 1986.

- NOTES :** 1. Utilisation des renseignements pour déceler les problèmes, choisir des solutions et exécuter les travaux.
2. Cotes de 5, 6 ou 7 sur une échelle de sept points allant de 1- Pas du tout utile à 7- Extrêmement utile.

On croit souvent que les bouleversements de la situation de l'emploi peuvent exercer une forte influence sur la valeur et la nature des rénovations à entreprendre et même les compromettre. L'enquête nationale sur l'habitation semble indiquer en fait qu'un niveau élevé ou moyen de chômage a beaucoup moins de répercussions que prévu sur le niveau d'activité en matière de rénovation. Les dépenses de rénovation des chômeurs et des travailleurs à temps partiel n'étaient pas beaucoup inférieures à celles des personnes qui ont indiqué avoir un emploi à plein temps.

B) PROBLÈMES DES ENTREPRISES DE RÉNOVATION

L'étape suivante de l'analyse des difficultés qui assaillent le marché de la rénovation consiste à évaluer dans quelle mesure l'industrie de la rénovation peut faire preuve d'efficacité et, partant, à déterminer s'il existe des obstacles importants à son efficacité. Les principaux secteurs étudiés comprennent la structure et le fonctionnement de l'industrie, l'accès au financement, la réglementation publique, la disponibilité d'une main-d'œuvre compétente et l'accès aux renseignements techniques.

1. Structure et fonctionnement de l'industrie

Dans l'ensemble, la structure et le fonctionnement de l'industrie de la rénovation paraissent bien adaptés aux caractéristiques du marché. En conservant seulement quelques employés et en ayant recours à la sous-traitance selon les exigences de chaque contrat et au financement par les consommateurs, une entreprise de rénovation type peut mieux réagir aux demandes de services tout en minimisant ses frais d'exploitation. Le fait que la rénovation comprenne un très grand nombre d'activités, dont la combinaison est souvent propre à chaque propriété, semble indiquer qu'une industrie formée d'un grand nombre de petites entreprises est la structure la plus souple et la plus efficace.

L'effet combiné de ces caractéristiques structurelles et fonctionnelles facilite la participation des entreprises à l'industrie de la rénovation ou minimise leurs pertes et le nombre de fermetures en cas de ralentissement de l'activité économique ou de possibilités de gains plus appréciables dans d'autres secteurs d'activité. Toutefois, la taille relativement petite et l'autonomie des entreprises de rénovation peuvent également être des obstacles à leur capacité de survie.

Des restructurations qui commencent à se faire jour au sein de cette industrie semblent indiquer qu'elle est en train de mûrir et effectue des redressements qui pourront accroître le taux de survie des entreprises et favoriser la croissance de l'ensemble de cette industrie. Deux faits nouveaux en particulier, le franchisage et les références données par les entreprises immobilières, peuvent marquer le coup d'envoi d'une future restructuration de l'industrie de la rénovation.

Le franchisage permet à des entreprises particulières de rester petites tout en tirant parti de l'appartenance à une grande organisation. En règle générale, les entreprises participantes versent des droits d'adhésion et des redevances mensuelles. En contrepartie, elles tirent profit d'une raison sociale commune, d'une publicité payée à l'avance et d'une formation commerciale. La concentration accrue de l'industrie immobilière peut influencer sur la structure de l'industrie de la rénovation dans la mesure où d'importantes entreprises immobilières dirigent leurs clients vers des entreprises en particulier, ce qui pouvait stimuler l'émergence d'entreprises de rénovation de plus grande taille.

Accès au financement

Certaines entreprises ont mentionné que l'accès au financement posait un problème. Les trois quarts des entreprises visées par le sondage ont recours aux emprunts ou aux marges de crédit et environ le tiers d'entre elles ont indiqué que ce genre de financement n'était pas facile à obtenir. La facilité d'accès au financement semble plus fortement liée à la durée d'exploitation

(antécédents financiers) qu'à la taille de l'entreprise. Même si 63 % des entreprises exploitées depuis plus de dix ans ont indiqué que l'obtention d'une marge de crédit ou d'un prêt pour financer leur exploitation était plus que "assez facile", seulement 34 % des entreprises exploitées depuis moins de cinq ans ont indiqué un niveau comparable de facilité d'accès au financement.

Les difficultés financières tiennent sans doute davantage à la nature de l'industrie de la rénovation qu'aux pratiques de prêts elles-mêmes. Les entreprises spécialisées en rénovation sont beaucoup plus sujettes aux fluctuations cycliques ou saisonnières de la demande, tandis que les entreprises plus diversifiées peuvent financer leurs travaux à même des activités non liées à la rénovation. Le fait que les entreprises moins anciennes et moins bien établies éprouvent plus de difficultés à obtenir leur financement peut refléter davantage la facilité d'entrer dans cette industrie et la faible mise de fonds nécessaire que des restrictions artificielles de l'accès au financement.

Réglementation publique

Les résultats de l'enquête sur l'industrie de la rénovation résidentielle révèlent que les entreprises de rénovation perçoivent l'incidence de la réglementation publique comme moins importante que ce que l'on était porté à croire. Dans l'ensemble, environ la moitié des entreprises indiquent que la réglementation a des répercussions appréciables sur leurs frais d'exploitation. Toutefois, aucun genre de réglementation en particulier n'a été mentionné par plus de 27 % des entreprises ayant participé à l'enquête. Les règlements qui exercent une influence sur le plus grand nombre d'entreprises sont les codes du bâtiment ainsi que le processus d'obtention des permis, pour lesquels 26 % et 27 % des répondants, respectivement, ont indiqué qu'ils ont plus qu'une "incidence moyenne" sur les frais d'exploitation. À titre de comparaison, les codes de rénovation et les règles de licence posent des difficultés à seulement 19 % et 21 % des entreprises ayant participé au sondage, et les règlements de zonage et le droit des contrats n'ont été mentionnés que par seulement 14 % et 15 % des répondants, respectivement.

Comme on peut s'y attendre, l'incidence de la réglementation publique varie d'une région à l'autre (voir le tableau 10). À l'exception du zonage, la réglementation a été mentionnée plus souvent par les entreprises du Québec. L'incidence des codes du bâtiment et des mécanismes d'obtention des permis et des approbations, qui relèvent des municipalités, varient selon la taille du marché local. La proportion des entreprises touchées par les mécanismes d'obtention des permis et d'approbation était deux fois plus élevée dans les marchés de grande envergure, où l'administration de cette réglementation est habituellement plus

complexe, que dans les marchés des régions rurales et des petites municipalités. Les répercussions des règles de licence et du droit des contrats, qui sont de compétence provinciale, varient d'une région à l'autre. C'est au Québec que l'on trouve le plus grand nombre d'entreprises touchées par ces contraintes, et l'Ontario en a le moins.

TABEAU 10
ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS DE LA RÉGLEMENTATION PUBLIQUE SUR LES
FRAIS D'EXPLOITATION DES ENTREPRISES DE RÉNOVATION

EMPLACEMENT ET TAILLE DU MARCHÉ	ZONAGE (%)	ENTREPRISES AYANT INDIQUÉ DES RÉPERCUSSIONS SUPÉRIEURES À "INCIDENCE MOYENNE" (1)				
		CODE DE RÉNOVATION (%)	CODE DU BÂTIMENT (%)	RÈGLES DE PERMIS ET LICENCE (%)	APPROBATIONS (%)	DROIT DES CONTRATS (%)
CANADA	13,7	19,1	26,1	20,6	27,3	14,6
RÉGION						
Atlantique	23,1	18,5	25,0	16,0	28,6	11,1
Québec	10,3	27,1	32,1	37,1	35,2	26,1
Ontario	15,2	14,9	21,6	12,3	23,3	9,8
Prairies	15,8	17,6	26,0	19,6	24,5	13,7
C.-B.	10,0	19,6	26,1	16,6	28,6	10,8
TAILLE DU MARCHÉ						
Moins de 10 000	15,8	15,9	21,0	22,5	17,6	12,2
10 000 - 99 999	11,5	15,5	24,1	19,5	24,2	12,1
Plus de 100 000	14,5	23,3	29,8	20,7	33,8	17,6

SOURCE : Enquête sur l'industrie de la rénovation résidentielle,
SCHL, 1986.

NOTE : 1. Cotes de 4 ou 5 sur une échelle de cinq points allant de 1-
Aucune incidence à 5- Forte incidence.

En règle générale, l'industrie de la rénovation n'a pas une perception négative de la réglementation. Bien au contraire, les répondants ont exprimé le désir d'une réglementation plus stricte afin de contrôler les nouveaux venus dans cette industrie, surtout par l'entremise de l'attribution de licences. Ces préoccupations ont été mentionnées plus souvent par les entreprises bien établies et par les entreprises du Québec.

2. Qualité des travaux de rénovation

Des études antérieures sur l'industrie de la rénovation font état de problèmes de qualité des travaux effectués, surtout à cause des difficultés éprouvées par les entreprises à trouver une main-d'oeuvre compétente. Même si l'enquête sur l'industrie de la

rénovation résidentielle ne visait pas à recueillir des renseignements sur la disponibilité d'une main-d'oeuvre compétente, les constatations de l'enquête nationale sur l'habitation révèlent que les propriétaires (et surtout les propriétaires-bailleurs) ont indiqué avoir eu moins de problèmes de qualité des travaux de rénovation effectués à contrat que de problèmes liés aux délais d'exécution.

Même si 89 % des propriétaires ayant retenu les services d'entrepreneurs en rénovation ont indiqué qu'ils étaient satisfaits de la qualité des matériaux employés, une proportion légèrement plus faible de propriétaires étaient satisfaits de la qualité de la main-d'oeuvre et des délais d'exécution (83 % et 80 %, respectivement). Les niveaux de satisfaction exprimés par les propriétaires-bailleurs étaient inférieurs à ceux des propriétaires, surtout en ce qui concerne les délais d'exécution. Environ 82 % des propriétaires-bailleurs ont indiqué avoir été satisfaits de la qualité des matériaux employés par les entrepreneurs en rénovation. Une plus faible proportion d'entre eux ont indiqué qu'ils étaient satisfaits de la qualité de la main-d'oeuvre (78 %) et des délais d'exécution (67 %).

3. Niveau de connaissances techniques

Quand des entreprises possèdent une connaissance imparfaite des meilleures techniques ou des meilleurs matériaux à employer, le marché peut être contraint de ne pas produire selon son plein potentiel. Comme la plupart des entreprises ne font pas partie d'associations et que l'industrie regroupe un grand nombre de petites entreprises, il est difficile de communiquer des renseignements techniques de façon rapide ou uniforme à l'ensemble de l'industrie de la rénovation. De plus, étant donné la faible mise de fonds nécessaire et la nature très diversifiée des travaux de rénovation, les entreprises éprouvent des difficultés tant financières qu'administratives à avoir recours à des sources de renseignements officielles, comme des cours, des colloques, des conférences et des projets de démonstration. L'influence de ces obstacles se reflète dans les modes d'utilisation des renseignements décrits au tableau 11.

Les entreprises de rénovation obtiennent leurs renseignements surtout de façon officieuse. Les entreprises qui ont participé à l'enquête ont indiqué que les fournisseurs de matériaux de construction étaient la source de renseignements la plus utilisée, suivie du bouche à oreille, des clients, des publications commerciales, des expositions commerciales, des publications gouvernementales, des projets de démonstration, des colloques et conférences et des cours de formation.

Les évaluations de l'utilité des sources de renseignements semblent révélatrices des raisons qui expliquent les modes d'utilisation de ces renseignements. Les sources de renseigne-

ments officieuses (par exemple les fournisseurs de matériaux de construction et les renseignements communiqués de bouche à oreille) sont jugées plus utiles. Plusieurs sources sont jugées utiles par moins d'un usager sur quatre, y compris les projets de démonstration (23 %), les cours de formation (22 %), les colloques et conférences (18 %) et les publications gouvernementales (12 %), ce qui semble indiquer que les techniques actuelles de transfert de technologie en matière de rénovation pourraient être beaucoup améliorées.

TABEAU 11
UTILISATION ET UTILITÉ DES SOURCES DE RENSEIGNEMENTS (1)
ENTREPRISES DE RÉNOVATION, 1986

SOURCE DE RENSEIGNEMENTS	ENTREPRISES QUI UTILISENT CES SOURCES (%)	SOURCE JUGÉE UTILE PAR LES UTILISATEURS (2) (%)
Fournisseur de matériaux de construction	95,2	59,5
Bouche à oreille	93,0	55,2
Clients	86,2	27,6
Publications commerciales	79,4	33,0
Expositions commerciales	74,6	34,7
Publications gouvernementales	67,6	12,5
Projets de démonstration	60,3	23,0
Colloques, conférences	52,8	18,5
Cours de formation	46,9	22,5

SOURCE: Enquête sur l'industrie de la rénovation résidentielle, SCHL, 1986.

- NOTES :**
1. Utilisation des renseignements pour s'informer au sujet de nouveaux produits, matériaux ou techniques portant sur la rénovation.
 2. Cotes de 4 ou 5 sur une échelle de cinq points allant de 1- Tout à fait inutile à 5- Très utile.

V PERTINENCE DES PROGRAMMES RÉCENTS

A) PROGRAMMES FÉDÉRAUX¹

La SCHL participe à la rénovation résidentielle depuis 1954, année du lancement du Programme de prêts pour l'amélioration de maisons. Au cours des années 1970, les initiatives en la matière visaient à appuyer la remise en état des logements par les ménages à faible revenu, par le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL). Ce programme s'est adressé particulièrement aux ménages ayant des besoins aigus, dans le cadre des programmes de logements sociaux fédéraux-provinciaux en 1986. L'aide en vertu du PAREL est offerte sous forme de prêt dont une partie pour être susceptible de remise. La remise en état des logements ruraux fait l'objet de deux composantes du programme de logements pour les ruraux et les autochtones (LRA) : le PAREL et le programme de réparations d'urgence. Ce dernier Programme comprend des subventions uniques destinées à des réparations indispensables nécessitées pour des raisons de santé et de sécurité. Au début des années 1980, la SCHL a lancé le Programme canadien de rénovation des maisons (PCRM) afin de stimuler l'emploi dans l'industrie de la construction résidentielle. La SCHL commandite également des travaux de recherches, des projets de démonstration et la diffusion de renseignements sur l'habitation, y compris sur la rénovation.

Outre la SCHL, d'autres organismes du gouvernement fédéral ont lancé des programmes qui ont stimulé, directement ou indirectement, la rénovation résidentielle. Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a lancé deux programmes vers la fin des années 1970 afin d'appuyer la politique d'économie d'énergie du gouvernement fédéral. Il s'agissait du Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC) et du Programme canadien de remplacement du pétrole (PCRP), qui ont contribué à la rénovation des logements à des fins d'économie d'énergie. Environnement Canada, par l'entremise de Parcs Canada, favorise la protection des biens du patrimoine grâce à un registre national des ouvrages patrimoniaux. Enfin, des organismes sans but lucratif, comme la Fondation canadienne pour la protection du patrimoine et d'autres groupements locaux voués à la protection des biens du patrimoine, appuient et favorisent les projets de rénovation de notre héritage culturel, quoiqu'un financement restreint soit offert par les trois ordres de gouvernement pour ces travaux.

¹ Les provinces et les municipalités ont également pris une part active dans des programmes de rénovation. Toutefois, le présent rapport tient compte seulement des programmes du gouvernement fédéral.

B) RÉPERCUSSIONS DES PROGRAMMES

Dans l'ensemble, les programmes de la SCHL ont atteint leurs objectifs de façon efficace, qu'il s'agisse de la remise en état de logements non conformes aux normes, à l'intention des ménages à faible revenu, ou de la création d'emplois. Les initiatives de la SCHL et des autres organismes du gouvernement fédéral ont également contribué à l'atteinte d'objectifs sociaux, à une plus grande efficacité du marché et à d'autres objectifs du gouvernement.

Le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) est la principale mesure d'appui à la rénovation mise de l'avant par la SCHL et axée sur l'atteinte d'objectifs sociaux. En vertu de ce programme, les réparations entreprises par les ménages à faible revenu sont subventionnées au moyen de prêts susceptibles de remise. Le montant de la remise est déterminé d'après le revenu du ménage et selon la région habitée. La remise est "acquise" sur un certain nombre d'années par la possession et l'occupation, ou la location constante du logement. Dans le cas des logements loués, le prêt peut être entièrement remis et le montant maximal disponible est déterminé d'après la relation entre le loyer fixé après la remise en état et le loyer moyen du marché d'un logement semblable.

Une évaluation de la partie antérieure à 1986 de ce programme a permis de conclure que la composante destinée aux propriétaires atteignait raisonnablement bien les ménages à revenu faible ou modéré. La composante de ce programme destinée aux locataires atteignait moins bien les groupes visés, en raison, entre autres, des délogements provoqués par les hausses de loyer consécutives à la remise en état. Malgré des preuves d'inexécution de certains travaux après l'achèvement des rénovations, le PAREL a été jugé raisonnablement efficace dans l'atteinte de ses objectifs de remise en état des logements et a contribué à l'amélioration de la qualité des logements. La réorientation du PAREL pour propriétaires-occupants, en 1986, a fait en sorte que l'aide à la remise en état des logements s'adresse maintenant aux ménages qui ont des besoins aigus. Afin de réduire autant que possible le délogement des locataires et d'atténuer les problèmes de capacité de payer le loyer, le PAREL de 1986 pour le logement locatif offre une aide financière supérieure à ce qui était disponible auparavant et dirige cette aide vers les logements à prix modiques.

Le Programme canadien de rénovation des maisons (PCRM) s'est servi de la rénovation pour favoriser la création d'emplois. L'aide était offerte sous forme de prêts susceptibles de remise, pouvant atteindre 30 % du coût des réparations, modifications et améliorations admissibles (jusqu'à concurrence de 3 000 \$). Même s'il visait surtout sur la création d'emplois, ce programme a entraîné des dépenses de rénovation de l'ordre de 250 millions de

dollars en 1981 et 1982. Les bénéficiaires devaient financer une partie des travaux à même leurs propres ressources. En raison de l'effet de levier de ce programme, les dépenses effectuées en vertu du PCRM ont eu des répercussions plus importantes sur l'industrie de la rénovation que celles du PAREL. À long terme, le PCRM a entraîné la création de 8 000 emplois dans divers secteurs de l'économie.

Les bénéficiaires du PCRM ont également indiqué que la qualité globale de leurs logements s'était améliorée à la suite des travaux effectués en vertu de ce programme.

Même s'il s'adressait également aux ménages à revenu faible ou modéré, le PCRM a atteint un plus faible nombre de ménages que le PAREL, étant donné l'exigence imposée aux propriétaires de financer au moins les deux tiers du coût des travaux, même dans le cas des ménages à faible revenu. Les niveaux de revenu des bénéficiaires du PAREL et du PCRM sont comparés au tableau 12.

TABLEAU 12
REVENU DES MÉNAGES PROPRIÉTAIRES (AVEC OU SANS AIDE)

CLIENTS/ MÉNAGES	REVENU BRUT DU MÉNAGE (1982)			REVENU MOYEN (\$)
	MOINS DE 20 000 \$ (%)	20 000 \$ 40 000 \$ (%)	PLUS DE 40 000 \$ (%)	
PAREL (1)	72,4	21,9	5,7	16 297
PCRM (2)	40,3	51,6	8,1	26 183
ENSEMBLE DES RÉNOVA- TEURS PROPRIÉTAIRES (3)	21,2	43,0	35,8	35 675
ENSEMBLE DES MÉNAGES PROPRIÉTAIRES (4)	26,5	41,9	31,6	33 551

SOURCE : Enquête auprès des bénéficiaires du PAREL pour propriétaires-occupants, SCHL, 1982; enquête auprès de la clientèle du PCRM, SCHL, 1985; FAMEX, Statistiques Canada, 1982.

NOTES :

1. Revenus de 1981 des clients du PAREL pour 1981.
2. Revenus de 1984 des clients du PCRM, convertis en revenus de 1982 après correction de l'inflation.
3. Ensemble des ménages propriétaires qui ont effectué des rénovations, d'après FAMEX 1982.
4. Ensemble des ménages propriétaires, d'après FAMEX 1982.

VI RÉPERCUSSIONS

Les sections précédentes ont porté sur le mode de fonctionnement du marché de la rénovation, sur la présence ou l'absence de problèmes particuliers et sur la pertinence des programmes récents du gouvernement fédéral destinés à corriger ces problèmes. Dans le cas des problèmes bien définis qui ne sont pas réglés ou qui le sont partiellement par des programmes du gouvernement fédéral, d'autres mesures peuvent être indiquées.

Les pages qui suivent présentent les répercussions, tant pour les consommateurs que pour les entreprises, des résultats de l'enquête sur les possibilités d'intervention du gouvernement fédéral dans le marché de la rénovation. Il s'agit bien plus de solutions possibles, destinées à stimuler le débat, que de mesures recommandées. Chaque solution est présentée sous forme abrégée et est suivie de mesures appropriées, qui peuvent comprendre des interventions directes, par la modification des programmes actuels, et indirectes, comme la promotion de l'amélioration des méthodes de réglementation, des activités particulières comme la commandite de travaux de recherches dans le domaine de la rénovation ainsi que la diffusion de renseignements.

Le gouvernement fédéral dispose également de quelques autres moyens de régler ces difficultés, soit directement et de son propre chef, soit avec la collaboration des autres gouvernements et de concert avec l'industrie et d'autres groupes du secteur privé.

A) LES CONSOMMATEURS

Les propriétaires et les occupants de logements font face à deux grandes catégories de problèmes : l'inégalité d'accès à des logements conformes à des normes minimales, dans le cas des ménages à faible revenu, et les perceptions et les préférences des consommateurs qui font obstacle à l'exécution des réparations nécessaires.

1. Inégalité d'accès à des logements conformes à des normes minimales

La SCHL offre aux propriétaires ayant des besoins de logement aigus une aide axée sur la réparation des logements non conformes aux normes, par l'entremise du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL). Le PAREL pour propriétaires-occupants, dans sa forme actuelle, constitue une réponse bien ciblée aux besoins des propriétaires à faible revenu en matière de réparation des logements. Toutefois, les niveaux de remise des prêts peuvent être insuffisants, eu égard aux besoins de tous les ménages à faible revenu.

L'examen des caractéristiques des ménages formant l'échantillon de l'enquête nationale sur l'habitation révèle que 29 % des propriétaires-occupants des logements ayant besoin de réparations importantes auraient été admissibles au PAREL ainsi qu'à une remise au moins partielle du prêt. Toutefois, cette somme n'aurait pas suffi à couvrir le coût de toutes les réparations nécessaires. Environ 60 % des logements ayant besoin de réparations importantes, de l'avis des experts en bâtiment de la SCHL, exigeaient des travaux coûtant plus de 5 000 \$, soit le montant maximal du prêt susceptible de remise pour la plupart des régions du pays. Le succès du PAREL sera donc fonction de la volonté et de la capacité des bénéficiaires du PAREL d'accepter des prêts non susceptibles de remise ou d'investir de leurs propres fonds et ce, surtout dans les régions rurales.

Le PAREL pour le logement locatif a été conçu afin de régler le problème du délogement des occupants et celui de l'incapacité de payer le loyer, qui accompagnent souvent les projets de rénovation. L'efficacité de la méthode de ciblage indirect du PAREL pour le logement locatif n'est pas évidente, cependant, étant donné l'absence de données sur les locataires qui occupent des logements ayant bénéficié de l'aide en vertu du PAREL pour le logement locatif. Afin d'évaluer l'efficacité de la méthode de ciblage indirect, il y aurait donc lieu d'effectuer une enquête sur les caractéristiques de ces locataires.

La SCHL étudie actuellement des modifications possibles au PAREL, dans le cadre d'un mécanisme de consultations officielles. Diverses modifications envisagées ont été exposées dans le récent Document de consultation sur la rénovation. Les solutions possibles actuellement à l'étude portent sur les besoins de réparations courantes, sur les problèmes d'incapacité de payer le loyer, et sur le caractère suffisant de l'aide.

2. Perceptions et préférences des consommateurs qui font obstacle aux réparations nécessaires

La comparaison des évaluations de l'état des logements faites par les propriétaires et par les occupants, d'une part, et par des experts en bâtiment, d'autre part, a démontré l'inexactitude des perceptions quant aux besoins de réparations. La sous-estimation de la nécessité des réparations était plus fréquente que la surestimation et était également plus prononcée dans le cas des logements en piètre état.

Une forte proportion (59 %) des propriétaires qui estimaient que leurs logements avaient besoin de réparations et faisaient état du coût élevé de ces rénovations avaient un revenu annuel supérieur à 20 000 \$ et, dans 22 % des cas, supérieur à 40 000 \$. Ces ménages à revenu moyen ou élevé, qui invoquent le coût élevé des travaux de rénovation pour ne pas effectuer de rénovations,

peuvent exprimer une perception inexacte des avantages possibles de la rénovation ou encore une préférence pour autre chose que la qualité du logement.

La SCHL a toujours essayé, par l'entremise de ses programmes de recherche et d'information, à éduquer les consommateurs au sujet de la qualité des logements et des méthodes appropriées d'entretien et de réparation. Le principal moyen employé par le passé a été la préparation et la diffusion de rapports de recherches, de documents de consultation et de publications d'intérêt général.

Même si les résultats de l'enquête nationale sur l'habitation traitent des sources de renseignements de façon générale, il semble que les renseignements actuellement offerts pourraient être plus utiles, afin d'aider les propriétaires à mieux déceler les réparations nécessaires, à reconnaître les avantages des réparations et de l'entretien courant et à choisir les meilleures solutions. Les diverses mesures possibles qui suivent visent à illustrer la nature des initiatives qui pourraient améliorer la situation à cet égard :

- Évaluer l'utilité des publications et des méthodes de diffusion actuelles.
- Effectuer une enquête auprès des ménages et des propriétaires-bailleurs afin d'établir les principaux renseignements nécessaires à une saine attitude face à l'entretien courant et aux réparations.
- Examiner d'autres moyens de diffuser les renseignements auprès des propriétaires de résidences (publications, colloques, vidéos, brochures, etc.), compte tenu surtout de leur propension à préférer les moyens d'information officiels, plutôt qu'officiels.
- Enquêter de nouveau sur la possibilité d'offrir un service d'inspection des logements existants, à titre onéreux, ou d'appuyer la prestation de ce service par le secteur privé.
- Appuyer les recherches visant la préparation de documents sur les avantages de la rénovation (c.-à-d. la réduction des frais d'exploitation, la réduction des risques pour la santé et la sécurité, l'augmentation de la valeur de revente, etc.).
- Encourager les administrations municipales à informer la population sur la nature et l'importance de la réglementation locale en matière d'entretien courant et d'occupation.

De toute évidence, le consommateur est un élément clé du marché de la rénovation et tout effort d'éducation et d'enrichissement des connaissances en matière de réparation et de rénovation des logements favorisera en fin de compte l'avènement d'un marché mieux informé et plus efficace.

B) ENTREPRISES DE RÉNOVATION

L'exploitation et l'expansion de l'industrie de la rénovation font face à trois catégories de problèmes qui semblent démontrer la nécessité d'une intervention directe des gouvernements ou avec le concours de l'industrie et des groupes de consommateurs : les répercussions de la réglementation publique sur les frais d'exploitation, l'insuffisance des renseignements techniques relatifs aux matériaux et aux méthodes et la faible compétence commerciale.

1. Répercussions de la réglementation publique sur les frais d'exploitation

L'enquête sur l'industrie de la rénovation résidentielle a révélé que les entreprises sont préoccupées par les incidences de la réglementation sur leurs frais d'exploitation. Toutefois, moins de 30 % des entreprises visées par l'enquête ont estimé qu'aucune des diverses formes de réglementation publique n'a des répercussions significatives sur leurs frais d'exploitation. Les codes du bâtiment et les processus d'obtention des permis ont été les formes de réglementation les plus souvent décrites comme ayant un effet sur les frais d'exploitation.

La SCHL est un collaborateur de premier plan aux efforts de recherche entrepris par des groupes privés, par l'industrie du bâtiment et par d'autres ordres de gouvernement. Dans le domaine de la réglementation, la participation de la SCHL respecte une entente convenue en 1985 avec les provinces afin de coopérer au réexamen de la question de la réforme de la réglementation, afin de réduire les coûts de l'habitation. Dans le cadre de cette entente, la SCHL finance une étude conjointe de la réforme de la réglementation avec l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH), l'Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme (ACRHU) et la Fédération canadienne des municipalités (FCM).

Les recherches effectuées en vertu de l'entente tripartite SCHL/ACCH/FCM constituent une réaction appropriée aux préoccupations exprimées par l'industrie à l'égard de la réglementation touchant le secteur de la rénovation. La pertinence de l'étude sur la réforme de la réglementation tient à l'examen de deux catégories de règlements qui ont les plus fortes répercussions sur les frais d'exploitation des entreprises : les codes du bâtiment et les mécanismes d'obtention des permis. Cette étude a pour but d'élaborer une législation type et des techniques de construction qui pourront être facilement adaptées par les autorités locales.

2. Insuffisance des renseignements techniques

Bien que 67 % des entreprises de rénovation indiquent qu'elles se reportent à des publications gouvernementales et aux documents écrits disponibles, à titre de sources de renseignements techniques, la valeur de ces documents est jugée extrêmement faible, par rapport à d'autres moyens moins officiels, notamment les renseignements communiqués de bouche à oreille ou les fournisseurs de matériaux de construction.

Un certain nombre de problèmes peuvent accompagner l'acquisition de renseignements techniques par des moyens officiels. Mentionnons le risque de la piètre qualité des travaux, si les méthodes de construction sont inappropriées. La conception peut également être moins qu'optimale, ce qui entraîne des coûts plus élevés, si l'entreprise ou le bricoleur ne connaît pas suffisamment les solutions possibles.

La SCHL participe actuellement de diverses façons à la diffusion de renseignements techniques à ceux qui effectuent des travaux de rénovation. En plus de produire et de distribuer diverses publications ayant trait à la rénovation résidentielle, la Société parraine des ateliers destinés aux constructeurs, qui s'adressent particulièrement aux entrepreneurs en rénovation. Elle effectue des essais pratiques de conceptions, de méthodes de construction et de matériaux, afin d'approfondir sa connaissance des problèmes techniques touchant notamment à la qualité de l'air et à l'humidité.

Les initiatives courantes destinées à améliorer la teneur et la présentation des publications et des ateliers de la Société constituent une réponse appropriée à certaines des constatations qui se dégagent de la présente étude. Ces initiatives correspondent cependant à des modes de communication officiels, tandis que les modes de communication officiels sont plus utilisés et sont mieux évalués par l'industrie. Outre les activités courantes, le recours plus intensif à des méthodes rentables de diffusion de renseignements techniques de bonne qualité, par des moyens plus "officiels", est donc une autre façon d'accroître l'utilité de l'information ayant trait à la rénovation.

Ainsi, la Société pourrait appuyer la production de vidéos ou de séances d'information présentées en soirée, destinées à illustrer des solutions pratiques de certains problèmes techniques de rénovation. Ces formes de présentation de renseignements aux entreprises de rénovation et aux bricoleurs ont pour avantage d'assurer une diffusion rapide et exacte des renseignements techniques. Les colloques présentés en soirée sont plus attrayants pour les travailleurs. Les vidéos, qu'on peut regarder au moment qui convient, constituent une méthode économique de diffusion de conseils et de démonstration de techniques. La distribution de brochures de renseignements techniques par l'entremise de

distributeurs de matériaux ou d'autres commerces de détail est une autre méthode qui mérite d'être étudiée sérieusement.

3. Faible compétence commerciale

Les enquêtes effectuées auprès des consommateurs et de l'industrie de la rénovation révèlent que les entreprises ont tendance à effectuer des travaux de bonne qualité et à employer les matériaux qui conviennent, mais au détriment des délais d'exécution. L'existence de ce problème est corroborée par la constatation selon laquelle environ le tiers des entreprises de rénovation visées par le sondage évaluent leur compétence à planifier et à ordonnancer les travaux et à surveiller leurs employés à un niveau égal ou inférieur à la moyenne.

De concert avec l'ACCH et Énergie, Mines et Ressources Canada (EMR), la SCHL met au point un projet pilote de colloques destinés aux rénovateurs, qui doit débiter en mars 1988. Les colloques comprendront trois modules axés sur l'amélioration des compétences commerciales : estimation des coûts, relations avec les clients et inspection des maisons. L'information sera diffusée sous forme de diapositives, de vidéos et de documents techniques à l'occasion de séances d'une journée.

Les cours de formation aux pratiques commerciales destinés à l'industrie sont de plus en plus nombreux, mais les petites entreprises éprouvent souvent de la difficulté à se renseigner à ce sujet et à en profiter. L'éducation des consommateurs au sujet de l'embauche d'entreprises de rénovation et de la collaboration avec elles peut également constituer un complément d'information que la SCHL pourrait offrir afin d'améliorer le respect des échéances des travaux de rénovation. La SCHL pourrait mettre en oeuvre ce projet de diverses façons :

- Éduquer les consommateurs sur les avantages de la planification et de l'ordonnancement des travaux de rénovation et les encourager à entreprendre des travaux pendant les mois habituellement plus calmes, c'est-à-dire de novembre à avril.
- Éduquer les consommateurs au sujet des délais normaux de certains travaux courants de rénovation, afin qu'ils aient des attentes réalistes au moment où ils concluent des contrats de rénovation.
- Informer les consommateurs sur les qualités et les caractéristiques souhaitables à examiner au moment de l'embauche d'un entrepreneur.

Si les consommateurs sont mieux informés quant aux méthodes de sélection des entreprises de rénovation, il pourrait en résulter une amélioration de la qualité des travaux et du respect des échéances, ce qui aiderait directement l'industrie à accroître le niveau de professionnalisme de ses membres.

VII CONCLUSION

Cet aperçu de la rénovation résidentielle avait pour but de remédier au manque de renseignements sur le marché de la rénovation. L'étude a permis de présenter les résultats d'enquêtes nationales effectuées auprès des consommateurs et des entreprises de rénovation ainsi que leurs répercussions sur le marché de la rénovation.

Le gouvernement fédéral souhaite obtenir les vues de toutes les personnes intéressées quant au rôle qu'il devrait jouer auprès du secteur privé du marché de la rénovation et au sujet des améliorations possibles du PAREL. La présente étude permet d'accroître l'ensemble des renseignements qui pourront servir aux consultations en cours et à tout débat sur une future politique en matière de rénovation résidentielle.